

**CONFLITOS E CONSTRANGIMENTOS
QUE CERCAM A IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS
VOLTADAS PARA A EQUIDADE:
O caso da Escola Plural**

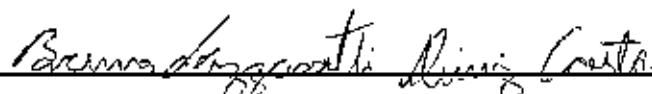
Ágnez de Lélis Saraiva



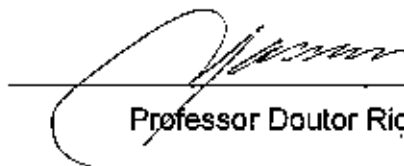
**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

Aos 22 (vinte e dois) dias do mês de novembro de 2007, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **"CONFLITOS E CONSTRANGIMENTOS QUE CERCAM A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS VOLTADAS PARA A EQUIDADE: O CASO DA ESCOLA PLURAL"**, elaborada por **Ágnez de Lélis Saraiva**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: Área de Concentração Gestão de Políticas Sociais, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi argüido pelos membros da Comissão Examinadora, composta por: Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Professor Doutor Ricardo Carneiro e Professora Doutora Maria das Mercês Gomes Somarriba. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu, por unanimidade pela **APROVAÇÃO**. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

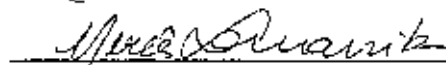
Belo Horizonte, 22 de novembro de 2007.



Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Orientador) – FJP



Professor Doutor Ricardo Carneiro – FJP



Professora Doutora Maria das Mercês Gomes Somarriba – UFMG

Ágnez de Lélis Saraiva

MT
37(815.11)
5243c

Conflitos e constrangimentos que cercam a implementação de políticas educacionais voltadas para equidade: o caso da Escola Plural.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientador: Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Escola de Governo/Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte

2007

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu pai Abílio Saraiva que foi chamado para outra vida e não pode acompanhar o resultado final do meu esforço para conclusão do curso e defesa da Dissertação. Este trabalho é fruto, também, da paciência e do apoio de minha esposa, Júnia Valéria, filhos, Eduardo e Ágar, e do apoio do professor e orientador Bruno Lazarotti Diniz Costa.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto da colaboração e do apoio, direta e indiretamente, de várias pessoas. Por isso, não poderia deixar de mostrar publicamente a importância de cada um e o quanto sou grato pela contribuição. Como o número daqueles que colaboraram é grande e, certamente, não conseguirei lembrar o nome de todos, fica um aqui, agradecimento geral. Contudo, algumas destas pessoas, pela proximidade, precisam ser lembradas e dirijo a elas um agradecimento especial.

Aos professores e funcionários da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho pela gentileza, competência e dedicação;

Aos colegas que formaram as turmas do ano de 2005 pela amizade, incentivo e colaboração;

À Júnia pela paciência, compreensão e assessoria durante todo esse período;

Aos meus filhos Eduardo e Agar pelo carinho e compreensão. E a minha mãe pelo abandono durante todo o período;

Ao professor Dr. Bruno Lazarotti Diniz Costa pela orientação, amizade, reflexões e dedicação;

E, especialmente, a Deus pela minha vida.

RESUMO

Esta dissertação analisou os problemas e os conflitos gerados na implementação da Escola Plural, política educacional da Prefeitura de Belo Horizonte a partir de 1995. Mostrou que esta política fazia parte de um contexto de reformas que atravessavam as diversas nações da América Latina, em um momento em que os sistemas educacionais apresentavam ineficientes e ineficazes. E contribuíam para a criação e agravamento das desigualdades educacionais entre pobres e ricos. A Escola Plural foi considerada uma política voltada para equidade entendida como reconhecimento da diversidade de itinerários educativos de seus estudantes.

Políticas educacionais com este objetivo revelaram ser difíceis de serem implementadas, pois exigiam mudanças na organização das escolas e dos sistemas educacionais, alterando rotinas e tecnologias amplamente aceitas e historicamente enraizadas na cultura da população. Além disso, foram identificadas outras variáveis que poderiam interferir no processo de implementação. Foram destacadas a concepção dos gestores municipais sobre o processo de implementação da Escola Plural, a forma de sua implementação, o seu modelo de organização e gestão, a distribuição dos seus custos e benefícios, os conflitos gerados e a intensidade deles. As análises identificaram que havia, entre os gestores municipais de Belo Horizonte, a certeza da complexidade e dificuldade do processo de implementação da Escola Plural e, por isso, mobilizaram uma grande quantidade de recursos. Porém, um otimismo sobre a recepção da proposta pelos atores escolares levou a uma subestimação dos conflitos e da resistência à nova política educacional. O modelo de gerenciamento e de gestão foram adequados. Mas, por gerar um alto custo sobre os professores que deveriam ser os implementadores, a Escola Plural enfrentou forte resistência deste ator. Entre os custos, destaca-se a necessidade de mudanças na organização das escolas e na rotina de trabalho docente, acarretando a sensação de perda e, conseqüentemente, formas diversas de resistência à sua implementação.

Nas três escolas analisadas foram identificadas mudanças. Em duas delas as mudanças organizacionais foram maiores e houve uma aproximação significativa entre a sua organização e o desenho da Escola Plural. Em uma, as mudanças foram pequenas e preservou-se muito do modelo tradicional. Contudo, percebeu-se uma adaptação entre o desenho (macro implementação) e a forma como as escolas municipais vêm se organizando e implementando a Escola Plural (micro). O modelo de organização e as rotinas das escolas municipais de Belo Horizonte foram alterados em muitos aspectos, mas preservaram muito do modelo de educação que a Escola Plural procurou combater.

SUMÁRIO

| | |
|-----------------|----|
| INTRODUÇÃO..... | 04 |
|-----------------|----|

CAPÍTULO I

| | |
|--|----|
| A CONSTRUÇÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS LATINOAMERICANOS, OS CENÁRIOS DE CRISE E AS REFORMAS..... | 10 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| 1.1- Os cenários que exigiram as reformas educacionais | 14 |
| 1.1.1- Uma interpretação geral para a crise dos sistemas educacionais..... | 14 |
| 1.1.2- O quadro geral da educação na América Latina que motivou a reforma dos seus sistemas educacionais | 19 |
| 1.2- As gerações e os tipos de reformas na América Latina | 22 |
| 1.2.1- Alguns problemas enfrentados pelas reformas educacionais na América Latina | 30 |
| 1.3- Repassando o cenário educacional dos diversos países latinoamericanos | 35 |
| 1.4- A Escola Plural no cenário das reformas educacionais | 37 |

CAPÍTULO II

| | |
|---|----|
| FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA ANÁLISE DA PESQUISA | 41 |
|---|----|

| | |
|--|-----|
| 2.1- A implementação de políticas sociais e os tipos diferentes de reformas educacionais | 43 |
| 2.1.1- Os desafios e as dificuldades que cercam a implementação de políticas públicas | 43 |
| 2.1.2- Tipos diferentes de implementação de políticas sociais | 56 |
| 2.1.3- Classificação de uma política quanto aos seus custos e benefícios | 64 |
| 2.1.4- A classificação de uma política segundo o seu modelo de organização e de gestão | 69 |
| 2.1.5- Uma tipologia para analisar as políticas educacionais..... | 77 |
| 2.1.6- Tipos de políticas educacionais voltadas para a equidade | 85 |
| 2.2- Arenas e conflitos políticos que cercam a implementação de uma política educacional .. | 91 |
| 2.3- As difíceis mudanças no interior das organizações públicas e das escolas | 100 |

CAPÍTULO III

| | |
|-------------------------------|-----|
| METODOLOGIA DA PESQUISA | 108 |
|-------------------------------|-----|

| | |
|--|-----|
| 3.1- A implementação da Escola Plural | 109 |
| 3.2- Os conflitos políticos gerados pela implementação da Escola Plural | 116 |
| 3.3- As mudanças na organização das unidades escolares que se processaram com a implementação da Escola Plural | 119 |

CAPITULO IV

O DIAGNÓSTICO E O DESENHO DA ESCOLA PLURAL: OS PRINCIPAIS PONTOS DE INTERVENÇÃO NO SISTEMA EDUCACIONAL DE BELO HORIZONTE E NAS SUAS UNIDADES ESCOLARES 122

4.1- Pontos centrais do diagnóstico do Sistema Municipal de Ensino que orientou a Escola Plural 124

4.2- Algumas características do desenho da Escola Plural 130

4.3- Os focos de intervenção da Escola Plural: a construção de um sistema educacional voltado para a equidade 134

4.3.1- A Escola Plural e a busca da equidade educacional como reconhecimento da diversidade de experiências educacionais dos seus alunos 147

4.4- A concepção de implementação que orientou a Escola Plural 151

CAPÍTULO V

A IMPLEMENTAÇÃO DA ESCOLA PLURAL 165

5.1- A implementação da Escola Plural e até onde foram as mudanças propostas e necessárias para atingir os seus objetivos 165

5.2- A forma de implementação da Escola Plural e a sua interferência nos seus resultados .. 188

5.3- O modelo de organização e de gestão e a sua interferência nos resultados da Escola Plural 195

5.4- A distribuição dos custos e dos benefícios da Escola Plural e os seus resultados 198

5.5- Os conflitos e os obstáculos criados por eles para a implementação da Escola Plural ... 204

5.6- A resistência das escolas municipais em alterar radicalmente a sua forma de organização para garantir a implementação da Escola Plural 226

CONSIDERAÇÕES FINAIS 237

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 245

INTRODUÇÃO

No final do ano de 1994, a Prefeitura de Belo Horizonte, através da Secretaria Municipal de Educação (SMED), começou a colocar a público um amplo projeto de reforma de seu sistema educacional. Oficialmente, o anúncio da Escola Plural aconteceu em janeiro de 1995, ano que iniciou o seu processo de implementação. O anúncio aconteceu no auditório do Minascentro, para uma platéia de mais de 2000 professores e outros trabalhadores das escolas municipais da cidade. Diante do que ouviram, muitos docentes afirmaram que "havia dormido singular e acordado plural".

A Escola Plural propunha modificar por completo o conteúdo, a organização e os objetivos da Rede Municipal de Ensino (RME). Ao mesmo tempo, questionava a escola que vigorava, caracterizando-a como tradicional. Mostrava que a forma como estavam organizadas as suas unidades escolares com as suas rotinas, criava obstáculos para as crianças, adolescentes e jovens provenientes das camadas populares acessarem e permanecerem no sistema educacional. Por este motivo, as escolas contribuíam para a sua exclusão. O diagnóstico elaborado pelos técnicos da SMED/PBH revelou que as escolas municipais perderam o seu papel de socializadoras. E a sua preocupação principal tem sido o saber técnico, centrado em uma lista de conteúdos que devem ser apreendidos pelos seus alunos. A progressão no sistema depende da capacidade de retenção destes conteúdos e a sua reprodução nas provas.

Em linhas gerais, a Escola Plural procurou transformar a educação em um direito das crianças, adolescentes, jovens e adultos de Belo Horizonte. Para isso, tratou de expandir a oferta de vagas, para garantir o acesso e a cobertura universal. Buscou assegurar que as escolas deixassem de ser um tempo de preparação para outras etapas da vida dos seus alunos, para se transformar em um tempo de vivência. E procurou construir uma escola para as classes populares. Tratava-se, então, de uma política educacional voltada para equidade, com o objetivo de melhorar o desempenho acadêmico dos seus alunos.

Nos nossos estudos procuramos investigar como a Prefeitura de Belo Horizonte vem implementando a Escola Plural. Esta política educacional apresenta um conjunto de características que a coloca no rol daquelas que buscam a equidade. E, mais especificamente, das políticas voltadas para equidade através do reconhecimento das experiências educacionais não escolares dos indivíduos que acessam o sistema. Políticas educacionais que apresentam este perfil encontram muitas dificuldades para serem implementadas.

As dificuldades originam das mudanças na organização das escolas e, também, dos conflitos gerados pelas mudanças organizacionais propostas. As escolas são organizações públicas e as suas

rotinas encontram-se fortemente enraizadas na cultura educacional daqueles que convivem ou dependem do seu funcionamento. As dificuldades quanto as mudanças nas organizações públicas são explicadas, em parte, pela dependência de trajetória, o conflito entre as mudanças globais propostas pelos gestores e a sua forma incremental de processar mudanças e, também, devido aos problemas de ação coletiva.

Os conflitos têm origem na distribuição dos custos produzidos pela implementação da política. Políticas educacionais voltadas para equidade, como a Escola Plural, apresentam custos concentrados. Estes custos aparecem quando os seus implementadores precisam modificar as suas rotinas para executá-las. Isto provoca um aumento de trabalho, pois as tecnologias construídas para execução da política que vigorava, as formas de interação com os seus beneficiários e a organização do ambiente de trabalho são questionadas. A construção de novas tecnologias e de uma nova organização é necessária para implementação da política proposta e exige um esforço a mais dos executores para construí-las. Este esforço, muitas vezes, não é recompensado de forma satisfatória, gerando uma sensação de perda. Esta sensação acontece, também, porque há outros valores em jogo, que não são considerados pela nova política. É neste momento que os conflitos ganham vida.

A Escola Plural é uma política educacional que apresenta custos concentrados e, por este motivo, carrega um grande potencial de conflito. Os seus custos recaíram, principalmente, sobre os professores. Foram eles, entre os atores interessados no sistema municipal de ensino, que precisaram alterar as suas rotinas de trabalho e as tecnologias que utilizavam no seu dia a dia para implementá-la. Por este motivo, os maiores conflitos e problemas em relação a implementação da Escola Plural envolvem os professores. Mas, eles não foram os únicos. Outros interessados que perderam com esta política, também, fizeram oposição a ela. Entre estes destacamos os pais e os alunos das escolas referências da Rede Municipal de Ensino (RME). Em alguns momentos, estes atores se aliaram aos professores para fazer oposição a Escola Plural.

Os problemas de mudanças organizacionais das escolas da RME e os conflitos decorrentes delas vêm colocando obstáculos para a implementação da Escola Plural. Nos nossos estudos, eles aparecem como fatores fortes que influenciaram nos resultados obtidos até este momento pela política educacional da prefeitura de Belo Horizonte. Mas, não são os únicos. Outros fatores como a forma de implementação, os recursos mobilizados, as arenas de negociação também tiveram influência. Contudo, não tiveram o mesmo peso que os problemas organizacionais e os conflitos.

Para compreendermos o processo de implementação da Escola Plural e identificarmos os problemas e conflitos gerados por ela, elaboramos as seguintes questões que buscamos responder ao longo deste estudo:

- a) Podemos classificar a Escola Plural como uma política educacional voltada para equidade, inserção e transformação social? Sendo ela uma política educacional voltada para equidade, que consequências isto traz para sua implementação?
- b) Como foi o processo de implementação da Escola Plural? Quais os caminhos tomados pelos seus gestores para implementá-la?
- c) Que conflitos a Escola Plural gerou? Em quais arenas? E com quais atores?
- d) Até que ponto a SMED/PBH conseguiu implementar a Escola Plural?
- e) Quais as explicações para as dificuldades encontradas no seu processo de implementação?

Nosso objetivo principal é mostrar que a produção de políticas educacionais voltadas para a equidade, como é o caso da Escola Plural, é um processo complexo e conflituoso. As dificuldades acontecem por diversos motivos. Principalmente, ao propor alterações nas organizações escolares, a política educacional muda rotinas e interesses cristalizados. Isto provoca a sensação de perda em alguns dos atores estratégicos. Neste caso, os professores são os mais afetados. No entanto, são eles os encarregados da implementação da nova política educacional. Sem o seu apoio, a política não é implementada. Contudo, não são apenas os professores os únicos afetados por ela, também, os alunos e seus familiares acabam tendo suas rotinas alteradas. Entretanto, estes não oferecerem a mesma resistência dos docentes. Mas, há o risco, em alguns momentos, de formarem coalizões de oposição à política na tentativa de vetá-la. Como aconteceu em alguns momentos em relação à Escola Plural.

Procuramos mostrar que a complexidade e o conteúdo conflituoso da Escola Plural, exigiram um grande empenho dos gestores municipais e a mobilização de uma grande quantidade de recursos de toda natureza. Estes recursos sustentariam o programa e, através de incentivos, forçariam as escolas a alterarem a sua organização para garantir a efetivação da Escola Plural. Além disto, motivariam os professores a modificarem as suas rotinas, procurando trabalhar segundo os princípios propostos pela nova política educacional.

Neste trabalho, além do diagnóstico e do desenho da Escola Plural, procuramos analisar:

- a) O tipo de política educacional em que a Escola Plural pode ser classificada. E as consequências que isto teve para a sua implementação.
- b) A concepção dos gestores municipais sobre o ciclo de produção da Escola Plural. E como o seu modo de conceber interferiu no seu processo de implementação.
- c) O seu processo de implementação. E, até que ponto, as escolas da RME alteraram a sua organização e a sua rotina a fim de garantir a permanência e o desenvolvimento educacional dos meninos e meninas que acessaram o sistema.

- d) O caminho tomado pela SMED/PBH para implementar a Escola Plural. E se o caminho tomado interferiu nos resultados da Escola Plural.
- e) O modelo de organização e gestão da Escola Plural.
- f) Os custos e os benefícios oriundos da implementação da Escola Plural.
- g) Os conflitos gerados pela a sua implementação. E como estes conflitos vêm influenciando nos resultados da Escola Plural.
- h) E, por fim, como aconteceu o diálogo entre a macro e a micro implementação do programa. Abordando neste momento os problemas e as dificuldades de mudança na organização das escolas municipais de Belo Horizonte. Tendo em vista que as escolas são organizações públicas com um tipo de funcionamento amplamente institucionalizado e, por este motivo, difícil de ser alterado.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adotamos uma estratégia metodológica que conciliou a análise de documentos, entrevistas e a seleção de algumas escolas para estudo. Entre os documentos destacamos o vasto material produzido pela SMED/PBH, os dados e os resultados produzidos pela pesquisa do GAME/UFG no ano 2000 e o material que está sendo produzido atualmente para o "Informativo de Inclusão", os documentos produzidos pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte (Sindirede), os documentos do Conselho Estadual de Educação (CEE) e do Conselho Municipal de Educação (CME).

Além dos documentos, escolhemos três escolas municipais para verificação e análise de como se encontra a implementação da Escola Plural. As escolas foram escolhidas segundo a sua adesão ou não ao programa. Escolhemos uma escola que, segundo informações da SMED/PBH, apresentava uma organização bastante tradicional. A outra escola foi definida a partir de informações colhidas na Gerência Regional de Educação de Venda Nova, onde procuramos uma escola que fazia parte do movimento das escolas emergentes e que aderiu e vem trabalhando segundo as orientações da Escola Plural desde a sua implantação. E uma terceira escola foi escolhida por estar situada na região central de Belo Horizonte e que apenas recentemente vem alterando sua forma de trabalhar.

Nas escolas, buscamos os seus documentos oficiais e aqueles de circulação interna. Entrevistamos professores, alunos e os diversos trabalhadores que fazem parte de seu quadro. Analisamos as provas e os trabalhos escolares. Acompanhamos reuniões, debates, seminários e assembléias. Mantivemos conversas informais com professores, alunos e outros funcionários. Coletamos dados em cartazes expostos pelos corredores das escolas e nas salas dos professores e em outros documentos menos formais.

A pesquisa empírica nos revelou um cenário complexo. Se por um lado, mesmo na escola mais tradicional, algumas mudanças começam a acontecer, por outro, mesmo na escola mais próxima do

desenho da Escola Plural, persistem práticas tradicionais. Percebemos que há muitos pontos de conflitos que não foram resolvidos, mesmo depois de 12 do início da implantação do programa. Estes pontos de conflitos estão criando dificuldades para que a Escola Plural avance e colha os resultados para os quais foi criada. Entre os atores que mais vêm resistindo ao programa, destacamos os professores e o Sindirede. Porém, vimos que existem características organizacionais próprias da vida e da rotina escolar difíceis de serem alteradas.

Assim, para revelar os fatores e motivos que estão impondo dificuldades à implementação da Escola Plural, procuramos no capítulo 1, contextualizar a reforma educacional da prefeitura de Belo Horizonte no conjunto das reformas que aconteciam em vários outros lugares. Nossa preocupação era mostrar que havia um questionamento da ineficiência dos sistemas educacionais brasileiros e, por isso, a necessidade de reformas. Neste capítulo mostramos que aconteceram pelo menos três gerações de reformas e cada uma delas com objetivos e conteúdos diferentes.

No capítulo 2, buscamos um conjunto de teorias que permitiu a construção de uma tipologia para as políticas educacionais e mostrar que cada tipo específico de política educacional apresenta dificuldades específicas no seu processo de implementação. As dificuldades estão relacionadas aos seus custos e benefícios. Neste sentido, construímos uma tipologia dos custos e os benefícios das políticas educacionais. Além disto, procuramos mostrar que existem formas distintas de se conceber o ciclo de produção de uma política. E que a forma como os gestores encaram este ciclo interfere nos seus resultados. Enfocamos as distintas formas de organização e gestão de uma política pública e os seus resultados. E, também, os conflitos gerados pelas políticas educacionais voltadas para equidade. Por fim, destacamos os problemas e as dificuldades das mudanças nas organizações escolares. Estas são necessárias para a implementação da Escola Plural.

No capítulo 3, mostramos a metodologia que orientou a nossa pesquisa. Procuramos, neste momento, destacar que o nosso olhar estava voltado tanto para os aspectos da macro implementação, onde estavam os elementos formais da Escola Plural. Ou seja, o seu desenho, os recursos mobilizados, as estratégias dos gestores e o modelo organização e gestão. Mas, voltamos o nosso olhar, também, para a micro implementação. Neste caso, mostramos como iríamos verificar o processo de implementação do programa nas escolas.

No capítulo 4, analisamos o diagnóstico e o desenho da Escola Plural. Neste momento, destacamos os problemas crônicos que fazem parte da rotina das escolas da RME e, também, as iniciativas dos professores municipais para enfrentá-los. Na análise do desenho, identificamos os pontos centrais do programa e quais as mudanças que deveriam acontecer nas escolas municipais de Belo Horizonte. No capítulo 5, estudamos o seu processo de implementação. Damos ênfase ao cenário atual das escolas municipais, tomando como amostra a situação das três escolas estudadas. E

analisamos os conflitos e os problemas organizacionais que cercaram a implementação da Escola Plural e impuseram dificuldades para que ela colhesse os resultados planejados.

Nas considerações finais destacamos que políticas educacionais voltadas para equidade, como é o caso da Escola Plural, exigem um grande esforço e empenho dos gestores públicos. Verificamos que isto vem acontecendo em Belo Horizonte. Mas, mesmo com este empenho, os conflitos gerados e as dificuldades de mudanças na rotina e na organização das unidades escolares vêm criando obstáculos grandes para que ela possa conseguir atingir os resultados planejados.

Capítulo 1

A construção dos sistemas educacionais latinoamericanos, o cenário de crise e as diversas gerações de reformas

O cenário atual da Rede Municipal de Ensino da prefeitura de Belo de Horizonte exige discussão sobre políticas educacionais. Esta exigência decorre das dificuldades que a PBH vem enfrentando para implementar uma reforma educacional voltada para a redução das desigualdades educacionais presentes na cidade. No nosso entendimento, as dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais têm origens nos conflitos gerados por políticas educacionais, como a Escola Plural.

Os conflitos acontecem porque as políticas educacionais voltadas para equidade propõem mudanças na organização das suas unidades escolares. Estas mudanças são necessárias para que a escola possa acolher e se tornar efetiva para as crianças e adolescentes das camadas populares. E são difíceis de acontecer porque as escolas são organizações com mais de um século de funcionamento. Por isso, apresentam rotinas e interesses fortemente cristalizados. A tendência é que a sua rotina continue na trajetória que se encontra consolidada. Além disso, a mudança organizacional é um processo lento e incremental.

Os conflitos acontecem porque as mudanças organizacionais alteram estas rotinas e interferem em interesses consolidados. Os professores são os mais afetados quando se implementa uma política educacional voltada para equidade. Isto acontece porque as suas rotinas são alteradas. A alteração da suas rotinas provoca o aumento da carga de trabalho. O aumento de seu trabalho decorre da necessidade de construção de novas tecnologias que possibilite a implementação da nova política educacional. Esta situação provoca uma sensação de perda. Para não perder, eles reagem procurando vetar a política ou não a implementam como foi desenhada e, simplesmente, fazem uma adaptação. Com isso, a política não é implementada ou não consegue colher os resultados esperados, pois as mudanças organizacionais não acontecem.

No nosso modo de ver, foram principalmente estes fatores que impediram que a Escola Plural fosse implementada, como foi o seu desenho, e obtenha os resultados que foram planejados. Existem outros fatores que também interferiram nos seus resultados. Mas, estes apenas reforçaram os conflitos e as dificuldades de mudanças organizacionais. Para entender estas dificuldades, é preciso recuperar o processo histórico de construção dos sistemas educacionais brasileiros e contextualizar a Escola Plural. É o que tentaremos fazer nas próximas seções.

Os anos de 1994 e de 1995 foram marcantes para o sistema educacional da prefeitura de Belo Horizonte. Neste período foi apresentado e iniciou o processo de implementação do Programa Escola Plural. Este programa era, na verdade, uma grande reforma educacional. Ele se propôs a alterar em profundidade o conteúdo, a organização e os objetivos do sistema municipal de educação. Porém, não se tratava de uma iniciativa isolada. Havia naquele momento um ímpeto reformador que movia inúmeros gestores de diversos lugares, tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina.

Este ímpeto tinha origem na constatação, por parte dos agentes públicos e por diversos segmentos sociais da ineficiência e a ineficácia dos sistemas educacionais de muitos lugares. Além da ineficiência e da ineficácia, ficava evidente a iniquidade dos sistemas que acabava por contribuir para o agravamento das desigualdades sociais. Assim, a reforma dos sistemas educacionais buscava melhorar os indicadores educacionais e contribuir, entre outras coisas, para redução das desigualdades sociais. Como veremos mais adiante, o conteúdo das reformas educacionais variavam de lugar para lugar, dependendo do diagnóstico da situação do sistema e dos objetivos perseguidos pelos gestores.

A Escola Plural era mais uma das muitas iniciativas de reformas dos sistemas educacionais das décadas de 80 e 90 passadas. Porém, tratava de uma política educacional voltada para equidade. A busca da equidade educacional aconteceria não só pela universalização do acesso, da cobertura pelo sistema municipal e da melhoria da qualidade do ensino através da melhoria das unidades escolares e da oferta de insumos educacionais. Mas, também, através da reorganização das escolas. Esta reorganização garantiria a cada unidade escolar a autonomia para reordenar os seus tempos e espaços a fim de permitir que os alunos provenientes das comunidades pobres de Belo Horizonte pudessem acessar, permanecer e sair do sistema, após o tempo de legal de permanência, possuidores de conhecimentos que lhes garantiriam o acesso ao mercado de trabalho e a inserção social. Assim, afirmamos que esta é uma política educacional com uma ampla visão de cidadania e de transformação social.

Consideramos que políticas educacionais, como a Escola Plural, são difíceis de ser implementadas, isto acontece devido ao histórico do sistema educacional brasileiro, rotinas das escolas profundamente cristalizadas e interesses de grupos com alto poder de veto, entre outras coisas. No entanto, para avançar em uma reforma deste tipo e para atingir os seus objetivos é necessário um grande empenho dos gestores que devem mobilizar uma grande quantidade de recursos. Por esta razão, acreditamos que diante dos resultados que se propunha conseguir, a Escola Plural apresentou problemas relacionados a implementação.

Para confirmar a hipótese de que os problemas da Escola Plural estavam relacionados com a sua implementação, propusemos um conjunto de questões que buscaremos responder ao longo da pesquisa: como foi desenhada a Escola Plural? O desenho estava adequado ao cenário interno e ao

ambiente externo da rede municipal de ensino? O diagnóstico contemplou de forma adequada as condições das escolas, as novas demandas sociais e a situação do sistema educacional da prefeitura de Belo Horizonte? No diagnóstico, foram identificados as arenas e os atores que poderiam se opor à nova política educacional? Havia a consciência dos riscos, nós e gargalos a ser enfrentados por ela? Quais os recursos mobilizados para sustentar a Escola Plural? Foram suficientes? Estes foram utilizados de forma adequada, capaz de sustentar a Escola Plural? Houve a preocupação de construir coalizões a fim evitar os vetos e as mudanças significativas no seu desenho? A Escola Plural conseguiu alterar as escolas da rede municipal como era desejado em seu desenho? As escolas da prefeitura de Belo Horizonte oferecem um bom espaço de acolhimento e de aprendizagem para as crianças pobres das regiões mais degradadas da cidade?

Com estas questões queremos mostrar que a implementação configura-se como um momento importante no ciclo da produção das políticas públicas. Determinadas políticas sociais apresentam dificuldades para serem implementadas. A mobilização dos recursos e a escolha da adequada estratégia de implementação assegura que a política possa colher logros mais próximos dos desejados pelos seus gestores. Antes, porém, de tratarmos especificamente dos desafios que cercam a implementação de políticas educacionais, como a Escola Plural, propomos uma contextualização desta reforma para compreender a sua importância e os seus desafios.

Nas últimas décadas do século passado, vários países dos diversos pontos do planeta reformaram seus sistemas educacionais. Para alguns autores (Castro e Carnoy 1997, Martinic 2001, Corrales 1999, Molina 2000) acontecia uma verdadeira onda de reformas. Algumas delas foram mais profundas e alteraram de forma substantiva os sistemas educacionais. Outras não lograram resultados satisfatórios ou ótimos e foram abandonadas e os sistemas educacionais mantiveram suas estruturas tradicionais (Grindle 2000).

Várias foram as razões apresentadas pelos governos para que se processassem as reformas. No entanto, não é exagero afirmar que havia disseminada, em diversos setores das sociedades de diversos países, a sensação de que o sistema educacional não mais atendia as necessidades das suas crianças e jovens. Ou seja, os sistemas educacionais pareciam estar obsoletos frente às novas necessidades que se apresentavam. Esta sensação de fracasso dos sistemas escolares era corroborada pelos baixos resultados colhidos pelas crianças e jovens. Os indicadores de evasão, abandono e repetência eram altos. As deficiências que atravessavam as escolas eram inúmeras, desde insumos básicos até a falta de vagas, para atender a todos aqueles indivíduos que desejavam acessar a educação.

Na verdade, os meios especializados passaram a tratar os problemas dos sistemas educacionais como uma verdadeira crise na educação (Tedesco 2002). Na tentativa de identificar as manifestações da crise, alguns autores (Grindle 2000) deram especial atenção aos fatores internos aos sistemas

educacionais. Entre estes fatores, merece destaque os altos índices de reprovação e abandono por parte das crianças e jovens; os gastos públicos com educação insuficientes; a baixa qualidade do ensino; a falta de recursos e insumos básicos; a centralização das decisões relacionadas ao funcionamento das escolas e dos recursos financeiros; e a má formação e os baixos salários dos professores. Estes são alguns dos problemas que foram destacados e tiveram importância na crise dos sistemas educacionais.

Outros autores deram atenção ao cenário macro social (Tedesco 2002) para explicar a ineficácia e ineficiência dos sistemas educacionais. Para estes autores, a crise do sistema educacional é a expressão particular da crise da estrutura social, e manifesta-se no fato de a escola perder as suas funções clássicas de socialização, hierarquização e de revelação paulatina e sequencial dos segredos que cercam a vida. Trata-se, então, de não saber mais qual é a verdadeira finalidade da escola e para onde deve orientar suas ações (Tedesco 2002).

Um outro grupo de autores (Lopez 2005, Molina 2000, Filgueira 2005) voltou o olhar para os problemas relacionados com a pobreza e as desigualdades sociais para explicar as dificuldades relacionadas à educação e a necessidade de reformá-las. Para muitos destes autores, os sistemas educacionais tradicionais foram construídos no momento em que se priorizava a formação da identidade nacional de vários países e predominava uma política social meritocrática. Por isso, os mais pobres ficaram excluídos dos sistemas educacionais. A identidade nacional deixou de ser uma preocupação e um grande número de países tem boa parte de sua população morando em áreas urbanas e buscando empregos nos setores secundários e terciários da economia. Com isso, o modelo tradicional perdeu a sua função e entrou em crise. Surgiu a necessidade de qualificação de mão-de-obra para o mercado e a formação de capital humano exigindo a massificação do ensino, a ampliação da oferta de vagas e da cobertura pelo sistema educacional de parcelas cada vez maiores da sociedade. É nesta massificação do acesso que este grupo de autores identificou a crise do sistema educacional. Para eles as escolas não estavam preparadas para receber alunos pobres e não "adaptados" ao sistema educacional (Corrales 1999).

Diante deste cenário de crise aconteceram as reformas educacionais. Na América Latina, Molina e Martinic identificaram pelo menos três gerações de reformas (Molina 2000, Martinic 2001). A primeira geração aconteceu nos anos 80 do século passado e visou à descentralização e transparência no uso dos recursos, além de transferência de responsabilidades para entes subnacionais e para o setor privado. A segunda geração aconteceu nos anos 90 e voltou-se para dentro do sistema, buscou modificar a gestão das unidades educacionais e do sistema, foram introduzidos sistemas externos de avaliação do desempenho escolar de crianças e jovens, reformulação dos currículos e dos processos pedagógicos. A terceira geração de reforma ainda está se iniciando e busca a efetividade das escolas.

la conectividad de las mismas con todo tipo de redes tanto al interior como al exterior del sistema educativo; en un nuevo tipo de relación con las nuevas tecnologías, entre otras características. (Martinić 2001, p 19).

Segundo Grindle (Grindle 2000), várias reformas foram mal sucedidas e outras obtiveram logros positivos. As explicações para o sucesso de umas e o fracasso de outras são várias e vão desde os incentivos ofertados aos atores estratégicos, os recursos financeiros, materiais, políticos e culturais disponíveis para os agentes reformadores, chegando até os interesses eleitorais dos políticos e a permanência dos ministros da educação interessados nas reformas à frente de suas pastas por períodos mais longos. No entanto, Filgueira alerta que há uma superestimação quanto as possibilidades das reformas educacionais conseguirem sozinhas vencerem os problemas relacionados a desigualdades educacionais e sociais e os problemas decorrentes delas (Filgueira 2005). Entretanto, considerando os avanços conseguidos na cobertura e no acesso, os problemas relacionados com a equidade educacional ainda permanecem intocados. É certo que a educação sozinha não é capaz de reverter o quadro de desigualdade, no entanto, uma boa educação para os mais pobres é condição necessária para uma sociedade mais justa.

1.1- Os cenários que exigiram as reformas

1.1.1- Uma interpretação geral para crise dos sistemas educacionais

Antes de entrar diretamente no cenário latinoamericano que exigiu as reformas educacionais, torna-se necessário analisar as principais transformações que vêm ocorrendo nas diversas sociedades que colocaram em xeque o modelo tradicional de escola. Pois, certamente, estão diretamente relacionadas com a sua crise.

Uma primeira e importante constatação é que grande parte do atual sistema educacional tivera a sua origem no século XIX, e respondia às necessidades políticas daquele momento, que estavam voltadas para construção das identidades nacionais, da democracia e do mercado. Sequencialidade e hierarquização eram duas categorias sobre as quais foram montadas as estruturas do sistema de educação (Tedesco 2002).

Sequencialidade seria a capacidade dos indivíduos de evoluir na hierarquia social e dos conhecimentos. Para que isto ocorresse, o sistema educacional tradicional foi organizado em graus ou etapas sucessivas, complementares e evolutivas, associados a determinados tipos de conhecimentos. Ou seja, os conhecimentos estavam organizados dos mais simples aos mais complexos. À medida que

se avança para patamares mais elevados da estrutura educacional, os indivíduos têm acesso a conhecimentos que eram vedados àqueles que não conseguiram atingir os degraus superiores. Os conhecimentos mais complexos, dos graus mais altos da hierarquia educacional, eram acessados por poucos indivíduos que, por merecimento, deveriam ocupar os melhores postos no mercado de trabalho com salários mais altos e dispondo de maior poder. Assim, a educação reforçava a hierarquia e a autoridade.

Ainda explicando as razões que estão colocando em crise o sistema educacional tradicional, Tedesco afirmou que nação e democracia são construções sociais, portanto ensinadas, aprendidas e incorporadas através das dimensões cognitivas e afetivas. A formação do cidadão na democracia se deu nos aspectos simbólicos, rituais e de autoridade, ou seja, na aceitação das regras da disciplina social. Esta era um fator importante na construção e manutenção da coesão social. A coesão social se constituía através de instituições e conteúdos que asseguravam a aceitação comum de uma concepção de mundo e de sociedade, enquanto as instituições garantiam a existência de um sistema que incluía todos os indivíduos de forma hierarquizada (Tedesco 2002). A família e a igreja foram duas importantes instituições responsáveis pela transmissão dos conteúdos que asseguravam a coesão social.

A partir do final do século XIX, a necessidade de construção da identidade nacional forçou a transferência das funções de transmissão de conteúdo e de hierarquização das instituições tradicionais (família e igreja) para a escola e, principalmente, para a escola pública. Assim, a educação e a escola pública apareceram como instrumentos para formação de saberes e valores universais contra os particularismos das famílias e dos grupos sociais que compunham a sociedade, agora nacional.

A escola, então, passou a ser pensada como uma instituição especializada sob responsabilidade do Estado e que assumiu a representação dos interesses gerais da sociedade nacional, dando a ela a capacidade e legitimidade modernizadora de se opor ao tradicionalismo das famílias e dos grupos sociais particulares. A confiança na educação e na educabilidade foi fundamental para o êxito da construção dos estados nacionais. Para Tedesco, a educação como formadora do cidadão em uma nação democrática tinha um sentido com três significados: fundamento, unidade e finalidade. O fundamento foi dado pelo mercado, pela nação e pela democracia. A unidade foi dada pelas imagens do mundo, a qual cada um tem seu lugar na sociedade. E, finalidade foi dada pela possibilidade de um futuro melhor, ampliação da participação, da liberdade e da justiça (Tedesco 2002).

Neste sentido, a escola tinha uma posição importante para a sociedade e para a nação. Entre os seus atributos, já destacados, estavam a contribuição para construção da identidade nacional e a ruptura com o tradicionalismo familiar; a função de legitimadora da hierarquia social, para isso a seqüencialidade assegurava que o acesso a graus mais altos nos níveis educacionais, conquistados por

méritos individuais, garantia melhores empregos, salários e acesso a graus mais altos na hierarquia social. Ao legitimar a hierarquia social, a escola legitimava a mobilidade. Estes eram alguns dos atributos da escola que a atual realidade coloca em questão e remete o ensino tradicional a uma crise de grande profundidade.

O novo cenário desenhado no último quarto do século XX, colocou em questão duas idéias básicas relacionadas à cidadania, ou seja, nação e democracia. As novas tecnologias e a reorganização da economia mundial ralearam as fronteiras nacionais e reduziram o poder dos governos (Held, 1991). Os mercados tornaram-se mundiais e fugiram ao controle e regulamentação dos estados nacionais. A volatilidade do capital deixou as economias nacionais mais vulneráveis, devido à facilidade e rapidez no fluxo financeiro. Ao mesmo tempo, a crise do socialismo reduziu as opções políticas e interferiu no sistema partidário tradicional e de representação. Estes acontecimentos levaram a reorganização do espaço, em que o localismo e o universalismo vieram a se opor ao sentido de nação (Veltz, 2001).

Com isso, a missão de homogeneização cultural da nação (Estado e escola) estava em processo de redefinição. As suas funções tradicionais deixaram de ser necessárias e tornaram-se obsoletas. Assim, não é exagero afirmar que houve uma crise nas instituições tradicionais e, conseqüentemente, na sua missão de homogeneização cultural, produzindo um déficit de socialização. Este fenômeno aconteceu porque as instituições tradicionais perderam a capacidade de transmissão de normas e valores que não está sendo coberto pelos novos agentes de socialização, tais como a televisão, o telefone e a internet (Tedesco 2002).

A família tradicionalmente foi a responsável pela socialização primária. Isto é, na infância, os indivíduos são inseridos na sociedade como um de seus membros, com a aquisição da linguagem e os esquemas de interpretação da realidade. Uma das características importantes da socialização primária produzida pelas famílias foi a carga afetiva e alguns aspectos cognitivos envolvidos em uma grande carga emocional. O mundo internalizado nesta fase implantou-se com muita intensidade na consciência dos indivíduos.

O indivíduo socializado é incorporado a novos setores da sociedade através da socialização secundária que acontece na escola. Na socialização secundária, os aspectos emocionais diminuem e o indivíduo passa a utilizar a reflexão e a razão para controlar os impulsos da emoção. Portanto, a socialização primária e secundária se completa na formação e no desenvolvimento dos indivíduos. Estes, à medida que crescem em idade, ampliam a sua capacidade de escolha e a sua autonomia. A capacidade de escolha dos indivíduos é um dos aspectos importantes do individualismo.

Tedesco identificou dois tipos de individualismo, o tradicional e o atual. O tradicional estava presente nas sociedades até nas últimas décadas do século XX. Este caracterizava-se pela incorporação pelos indivíduos de normas internas (controle moral) e externas (lei e autoridade). Neste contexto, os

indivíduos adotavam um modelo fixo de comportamento. O individualismo atual é caracterizado pelo estilo de vida pessoal, auto-expressão, liberdade interna, expansão da personalidade. Cada pessoa é única e, por isso, cada um escolhe livremente o que quer ser (Tedesco 2002).

Algumas implicações importantes do individualismo atual é que os adultos adotaram posturas menos autoritárias e impositivas sobre seus filhos e o mundo hoje é menos estável e mais volátil que aquele que os adultos viveram. Existem outras mudanças no perfil e no comportamento das famílias interferem e determinam o individualismo atual, entre elas se destacam incorporação das mulheres no mercado de trabalho, o número de famílias chefiadas apenas por mulheres ou apenas por homens e o aumento do número de filhos que vivem sozinhos. Houve, com isto, a redução do tempo real que os adultos passam com seus filhos. O espaço deixado foi ocupado pela televisão.

As crianças e adolescentes passam muitas horas por dia diante da TV e as mensagens são transmitidas sem que haja um adulto por perto para ajudar a interpretá-las. Assim, o processo de socialização primária adquire novas características, ou seja, as informações produzidas pela televisão ocupam um tempo maior no dia-a-dia das crianças, adolescentes e jovens do que as interpretações dos acontecimentos e as novas informações transmitidas pela autoridade familiar (pai e mãe).

A solidão em que vivem as crianças e a sua exposição passiva frente às informações transmitidas pela televisão, produz uma antecipação cronológica nas escolhas destes indivíduos. A ampliação das escolhas significou revelar os segredos relacionados a elas e acabou por ampliar as incertezas. A televisão revelou os segredos relacionados à sexualidade, a violência e a capacidade de dirigir o mundo. Estes segredos tradicionalmente eram revelados à medida que a criança crescia na idade e evoluía no sistema educacional. A família impunha barreiras para estes segredos. À medida que a família mudou e “desapareceu” em sua forma tradicional, as barreiras deixaram de existir.

Assim, a televisão rompeu com as barreiras impostas pela família e colocou os segredos da vida ao alcance das crianças. Esta revelação cada vez mais precoce reduziu a curiosidade e a autoridade. Autoridade concentrada nas pessoas mais velhas, possuidoras de muitos destes segredos que deveriam ser revelados no seu devido tempo, de forma cronológica e hierárquica. A televisão não discrimina os momentos nem as seqüências na difusão da informação. Ela provoca o desaparecimento da infância, pois a sua programação dirige-se a um público indiferenciado. Ademais, estas mudanças produzidas pela televisão afetaram os diversos campos da vida e, também, a relação entre a família e a escola.

Como já dito anteriormente, na sociedade tradicional a família e a escola passaram a estabelecer uma relação de interação. A primeira era responsável pela socialização primária e a segunda responsável pela secundária. Cada uma delas com suas especificidades, a primária envolvida em doses maiores de emoção e a secundária voltadas para o controle e para razão. Esta interação entre

família e escola voltava-se para a busca da coesão social, através da hierarquização e sequencialidade. A família, na segunda metade do século XX, modificou-se rapidamente e a escola modificou-se muito pouco, permanecendo com quase todos os traços do século XIX (Tedesco 2002, Bonal 1995).

A escola manteve-se rigidamente apegada aos seus traços do século XIX, manifestados no formalismo e funcionamento burocráticos, provocando o debilitamento da autoridade e da sua mensagem socializadora. A reação dos alunos foi diversa e negativa, manifestada principalmente no fracasso na aprendizagem e mediante a violência e outras condutas marginais (Tedesco 2002). A escola perdeu, então, a sua capacidade socializadora. E, com isso, perdeu a sua significação social (Bonal 1995).

As razões para esta perda foram diversas, contudo, a massificação da educação, a perda de prestígio dos docentes e a rigidez do sistema educacional, apegado ao modelo tradicional foram algumas delas. Além destes fatores internos ao sistema, o aparecimento e difusão dos meios de comunicação de massas que proporcionou rapidez e dinamismo na criação de conhecimentos, estão na raiz desta crise da educação. A deterioração do papel do professor como agente de socialização pode ser considerada um dos mais graves problemas que afetou a escola. Acredita-se que o desaparecimento da distinção entre professor e aluno foi uma das causas da perda de autoridade do primeiro. No entanto, a deterioração das condições sociais de parcelas grandes da população dos diversos países do planeta, o aumento do desemprego e as conseqüências decorrentes deste fato, o agravamento das desigualdades econômicas e sociais, contribuíram decisivamente para a crise dos sistemas educacionais (Bonal 1995, Filgueira et ali 2005).

Por outro lado, a pedagogia com novos procedimentos não conseguiu resolver a crise da educação tradicional. Pois, como argumenta Tedesco, a solução passa pela adesão espontânea e consciente dos professores a um projeto de escola marcado pelo compartilhamento e ações conjuntas. Entretanto, o que aconteceu foi a criação de um círculo vicioso, em que os problemas se agigantaram e exigiram reflexões e ações conjuntas dos professores. Estes, por sua vez, não acreditam no conjunto das teorias educacionais que poderiam contribuir para compreensão da crise do sistema, pois estas estariam desvinculadas da realidade e desqualificam a função do educador. Ao não acreditar nas teorias, as chances de compreender o fenômeno por que passa o ensino são escassas e as soluções são superficiais e, muitas vezes, contribuem para agravar o quadro (Tedesco 2002).

Assim, a crise em que o ensino se encontra é uma crise do sistema tradicional. Com isso, a escola, deste sistema, vem perdendo a sua função na sociedade e tornando-se obsoleta. A necessidade de reformar os sistemas educacionais passa pela recuperação do papel da escola. Não cabe mais a sua função socializadora tradicional, ela teria outras funções no contexto social. A descoberta destas novas funções deve ser fruto de uma profunda reflexão de professores, gestores, sindicatos de professores,

pais, alunos, universidades e governos. A recuperação do papel da escola passaria pela construção de pactos e metas entre todos os interessados no desenvolvimento da educação.

1.1.2- O quadro geral da educação na América Latina que motivou a reforma dos seus sistemas educacionais

Os sistemas educacionais que ainda vigoram em muitos países da região foram montados nas décadas iniciais do século passado, quando buscava-se a formação da identidade nacional. Nesta época, os sistemas de proteção social originados da mentalidade da elite política e do modelo de Estado em vigor se aproximavam do modelo meritocrático-particularista, segundo a tipologia utilizada por Draibe (Draibe 1990). Em Estado de bem estar social deste tipo, os serviços de proteção estavam voltados para aqueles indivíduos inseridos no mercado formal de trabalho, ou seja, quem possuísse algum tipo de rendimento fixo. Na verdade, toda a estrutura de bem-estar social acabava atendendo quem menos precisava dela e, com isso, contribuía para o agravamento das desigualdades sociais. O que dava ao sistema um perfil altamente regressivo. Foi neste contexto que os sistemas educacionais foram construídos. As escolas estavam preparadas para atender os filhos das famílias com melhores rendimentos. Enquanto uma grande parte das crianças, adolescentes e jovens, moradores da zona rural ou da periferia das cidades grandes e médias estavam excluído delas.

Percebeu-se com isso que os sistemas educacionais estavam coerentemente articulados com o modelo de desenvolvimento das nações latinoamericanas. Enquanto predominava um modelo agrário e as indústrias eram raras e pequenas, normalmente ligadas à produção de tecido e de alimentos, o número de escolas era pequeno e estavam voltadas, principalmente, para os filhos da elite econômica e dos setores médios da sociedade. A expansão da industrialização e das cidades forçou a expansão do sistema educacional. Neste momento o objetivo principal era a melhoria da qualidade da mão-de-obra (Molina 2000).

Ao serem constituídos neste momento histórico de construção da unidade nacional, de expansão da industrialização e de modernização das sociedades, os sistemas educacionais que se formaram ao longo do século XX, em muitas das nações latinoamericanas, podem ser descritos como tradicionais. Este modelo tinha um forte caráter elitista, contribuía para reforçar e legitimar a hierarquia social, pois a progressão no sistema era considerada mérito do indivíduo. Portanto, quem não ascendesse nele deveria estar em postos inferiores no mercado de trabalho e na sociedade. Por não garantir o acesso e a cobertura a uma grande parcela das sociedades dos diversos países da região, este

modelo educacional apresentava um caráter excludente e impedia que fosse mais justa a igualdade de oportunidades entre as crianças e os jovens. Estas são algumas das características gerais dos sistemas educacionais presentes em muitas das nações latinoamericanas, existem outros aspectos que serão tratados ao longo deste trabalho.

Como parte fundamental dos sistemas educacionais, as escolas estavam ajustadas para receber os filhos das famílias com melhores rendimentos¹. Além disto, os professores eram recrutados, também, nos setores médios da sociedade. Enquanto isso, a maior parte das crianças e jovens estava fora do sistema educacional. O sistema educacional cumpria assim, o seu papel de hierarquizar e legitimar a hierarquia social.

Para uma melhor compreensão da necessidade de reformar os sistemas educacionais nos países da região, exigida pelos movimentos sociais², é preciso uma mirada mais detalhada das condições de funcionamento destes sistemas. Apesar do quadro geral descrito anteriormente, segundo Grindle, a região apresenta indicadores educacionais diversificados, variando de país para país. Há países em que os indicadores educacionais são melhores, enquanto em outros os indicadores apontam para uma situação comparável a regiões menos desenvolvidas que a América Latina. No entanto, percebeu-se nas duas últimas décadas do século passado um esforço da maioria dos governos em melhorar os indicadores educacionais, ampliando as taxas de matrículas das crianças no ensino básico e tentando derrubar as taxas de analfabetismo (Grindle 2000).

Apesar deste esforço, *"el historial de la región, em cuanto a ofrecer una educación de calidad é considerablemente menos impresionante"* (Grindle 2000, p 11). As taxas de repetência e de abandono escolar são extremamente altas. E as taxas de permanência dos meninos nas escolas são muito baixas. Não há estatísticas seguras sobre aprendizagem, as que existem são parciais e assistemáticas, apesar de que nos últimos anos têm se tornado freqüente as avaliações para medir o nível de aprendizagem tanto no ensino básico, quanto no ensino superior³. Nestas avaliações recentes fica evidenciado o baixo nível de aprendizagem.

¹ Existem vários estudos que mostram que em quase todos os países da região, durante boa parte do século XX, havia uma cobertura pelo sistema educacional de mais de 90% quando referia-se a crianças e adolescentes provenientes das famílias mais ricas. O mesmo não acontecia com as crianças provenientes de famílias mais pobres. Para estes o acesso e a cobertura começou a se expandir nas últimas duas décadas do século passado (Filgueira et alii 2005, Grindle 2000, Lopez 2005).

² Na década de 1980, em vários países da América Latina, após os longos anos de ditadura, surgiram movimentos sociais exigindo a democracia política e a democratização das relações do Estado com a sociedade. Segundo alguns autores, estes movimentos dividia-se em projeto de democratização proveniente das elites políticas e econômicas e processo de democratização proveniente dos diversos movimentos sociais. Tornou-se difícil para aquelas, conter a onda renovadora vinda da sociedade e rapidamente muitos países caminharam em direção a democracia poliárquica. Estes movimentos passaram a exigir que o sistema de proteção social do Estado voltasse para toda sociedade, principalmente os mais pobres. Com isso, vários serviços públicos caminharam para a universalização (Arretche 1999, Draibe 1990, Diniz 1997).

³ No Brasil na década de 1990 foram criados vários instrumentos para avaliar a aprendizagem. Os destaques são ENEM (para o ensino médio), SAEB (avaliação do ensino fundamental), o exame nacional para o ensino superior. Ao que tudo

Outros indicadores sobre os sistemas educacionais na região mostram que há uma grande concentração de alunos por professor (ficando em torno de 1 professor para cada 25 a 35 alunos nas escolas primárias). A provisão de ensino não está distribuída de forma equitativa pelo território e nem pelos estratos sociais. A parcela da população mais pobre é aquela que apresenta maiores taxas de repetência e abandono. Por isso, os pobres têm menores chances de concluir o ensino básico (Grindle 2000, Molina 2000, Lopez 2005).

Segundo Grindle, o sistema apresenta-se como ineficiente e ineficaz. Ou seja, o gasto é relativamente alto comparativamente a outras regiões com o mesmo perfil de desenvolvimento, e os resultados são baixos. Ainda faltam muitos recursos e insumos para garantir os mínimos necessários para um bom desempenho escolar. Em muitos países os sistemas permanecem bastante centralizados⁴, dificultando iniciativas que visem melhorar a sua eficiência.

Os empregos públicos nos ministérios e secretarias educacionais seguem mais os critérios políticos que técnicos. Com isso, práticas como o clientelismo, os favores políticos, os funcionários fantasmas e as pessoas despreparadas para lidar com os problemas educacionais fazem parte da rotina dos sistemas. Um outro dado preocupante é a alta rotatividade dos ministros e outros gestores da educação em grande parte dos países. Em muitos países da região, a permanência deles nos seus cargos, por períodos longos, é relativamente baixa. Isto dificulta que projetos que demandam empenho e um bom capital político para ser implementados, consigam atingir seus objetivos (Grindle 2000, p13).

Em relação à formação de professores, o que se pode notar é a baixa qualidade dos cursos preparatórios. Há poucos atrativos para a carreira do magistério. Os salários são baixos na região como um todo e faltam incentivos para a carreira. Por outro lado, os sindicatos de professores dispõem de muitos poderes e, muitas vezes, opõem-se a reformas que possam trazer benefícios para os educadores. Grande parte dos sindicatos de professores está preso ao modelo de educação tradicional e, por falta de incentivo para os docentes, não estão dispostos a colaborar, aceitando o aumento das tarefas diárias dos educadores. Na região, os sindicatos de professores, principalmente ligados à rede pública de ensino, têm grande poder de veto e utilizam deste recurso em relação a quaisquer iniciativas governamentais que visem à modificação dos sistemas educacionais. Principalmente, quando estas implicam em aumento da carga de trabalho dos educadores.

indica estes instrumentos de avaliação vieram para ficar e podem se transformar em importantes recursos de informação para novas intervenções no sistema educacional.

⁴ Na década de 80 muitos países da região procuraram descentralizar seus sistemas educacionais. Os estudos sobre reforma educacional mostram que na primeira geração de reformas, a descentralização estava na agenda (Martín 2001). Apesar deste empenho de vários governos em descentralizar o sistema, o financiamento tem permanecido nas mãos dos governos centrais (Grindle 2000).

Outro fator que interfere no funcionamento das escolas e, por isso, tem grande importância para melhoria da qualidade do ensino é a participação dos pais. Enquanto os pais de classe média buscaram no ensino privado a saída para a baixa qualidade do ensino público, entre os pais pobres existe a crença de que eles têm pouco a contribuir com o sistema educacional. Desta forma, ampliar a participação e garantir a sua efetividade tornou-se um desafio para qualquer iniciativa que busca melhorar a sua qualidade e a equidade educacional.

O problema educacional só virou um problema público porque, além de afetar negativamente uma parcela significativa da população que passou a reivindicar melhorias, havia a crença, disseminada em parte da elite econômica e política, de que o baixo desempenho educacional refletia nos resultados econômicos ruins colhidos em quase toda a região. Assim, importantes atores como políticos, lideranças empresariais e sociais, sindicatos de professores, organizações não governamentais, movimentos populares, associações de pais e de estudantes se mobilizaram para exigir que reformas fossem feitas nos sistemas educacionais. Pois, a permanecer a situação que vigorava, uma grande parcela de crianças e jovens pobres ficaria excluída do sistema produtivo e o desenvolvimento da região poderia ficar comprometido.

1.2- As gerações e os tipos de reformas na América Latina

Os países da região não enfrentaram as reformas de seus sistemas educacionais em um mesmo período e em uma mesma direção. As contingências históricas, a realidade social, cultural, política e material de cada nação latinoamericana influenciaram no tipo, na direção e nos resultados das suas reformas. Apesar de haver algumas semelhanças nos sistemas tradicionais que vigoravam, havia também grandes diferenças que influenciaram no processo de reforma educacional⁵ e produziram tipos diferentes de reformas. Algumas nações só reformaram seus sistemas educacionais uma única vez, outras fizeram duas ou, até, três reformas. Unas foram mais ambiciosas e alteraram de vez as estruturas e os paradigmas tradicionais. Outras aconteceram de forma incremental e foram implementadas a partir de negociações com os atores principais, os stakeholders e dialogando com os beneficiários, independentemente de sua condição social.

Inicialmente, serão caracterizadas duas gerações de reformas que já aconteceram. Em seguida, serão apresentados os traços principais de uma terceira onda reformista que está se iniciando e,

⁵ Um exemplo importante desta dependência em relação ao modelo que antecedeu as reformas foi o que aconteceu em relação a descentralização do sistema educacional. No Brasil por haver historicamente a convivência de redes de ensino sob responsabilidade dos diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal), a descentralização foi implementada com menor resistência e custos e obteve melhores resultados (Carnoy e Castro 1997, Molina 2000).

portanto, ainda não está claramente definida as suas principais características. Martinic identificou as reformas da seguinte forma,

“la primera de ellas se ha dirigido a reorganizar la gestión, financiación y acceso al sistema. La segunda ha abordado los problemas que afectan la calidad de sus procesos y resultados. Ahora a comienzos del siglo XXI estamos en los inicios de una ‘tercera generación’ de reformas centradas en la efectividad de las escuelas; en la conectividad de las mismas con todo tipo de redes tanto al interior como al exterior del sistema educativo; en un nuevo tipo de relación con las nuevas tecnologías, entre otras características” (Martinic 2001, p18).

Na exposição de Martinic que coincide com os estudos de outros autores (Carnoy e Castro 1997), a primeira geração de reformas aconteceu nos anos oitenta do século passado. Sua principal atenção voltou-se para a descentralização, em que os governos centrais transferiram para os entes subnacionais recursos e responsabilidades. Este autor considera que foi uma reforma “*hacia fuera*”, pois, além da transferência para estados (províncias ou departamentos) e municípios, transferiram-se muitas atribuições para a iniciativa privada. Todo este esforço buscava aumentar a acessibilidade e a cobertura da educação básica ou primária (Martinic 2001).

Carnoy e Castro também identificaram esta primeira onda de reformas e produziram um importante trabalho avaliando como elas se encontravam em 1997. Antes de avaliar como estavam os sistemas educacionais após mais de uma década de reformas, perceberam que a primeira geração aconteceu em um cenário econômico imensamente desfavorável, em que a maior parte dos países da região enfrentava a crise relacionada com a dívida externa e buscavam ajustes fiscais que proporcionassem o equilíbrio das contas públicas. Os interesses principais das reformas era a melhoria do aproveitamento escolar, expansão do ensino secundário e técnico e a formação e habilitação de professores. As reformas buscavam, em última instância, tornar mais competitivo o sistema educacional público (Carnoy e Castro 1997).

Assim como Martinic, Carnoy e Castro identificaram que nesta primeira geração de reformas foi dada ênfase principal à descentralização e à transferência para o setor privado de responsabilidades educacionais, antes concentradas nas mãos do governo central. Neste sentido, houve uma redução dos procedimentos burocráticos e uma maior transferência de responsabilidades aos provedores locais de educação e às escolas. Ao mesmo tempo, os autores perceberam que houve um aumento dos recursos destinados à educação, mesmo com muitas restrições financeiras nos diversos países da região.

As reformas que ocorreram em várias nações latinoamericanas nos anos de 1980, segundo Carnoy e Castro, voltaram-se, principalmente, para a concorrência. Isto porque nesta primeira geração houve um forte empenho dos gestores em descentralizar os sistemas educacionais, reduzindo o poder da burocracia e dos sindicatos dos professores e tornar os sistemas mais eficientes, em um momento que os gastos públicos sofriam restrições. Criou-se mecanismos para ampliar a participação da população local nas unidades de ensino e aumentar a competitividade do sistema.

A segunda geração de reformas educacionais ocorreu na última década do século passado. Muitos países latinoamericanos estavam recém saídos de períodos ditatoriais e ainda havia uma forte preocupação com os ajustes econômicos para equilibrar as suas economias. Se para Martinic a primeira geração de reformas voltou-se para fora do sistema educacional,

“en los noventa se constata un nuevo énfasis en las políticas educativas y que da origen a las reformas de ‘segunda generación’. Estas se dirigen ‘hacia dentro’. Es decir, hacia los modos de gestión y evaluación del sistema; los procesos pedagógicos y contenidos culturales que se transmiten en la escuela.” (Martinic 2001, p 18)

Esta geração de reformas mirou-se na escola e na qualidade do ensino. Neste sentido as políticas promoveram maior autonomia das unidades educacionais e dos provedores locais de educação. Ademais, permitiram uma maior flexibilidade dos currículos escolares e das práticas pedagógicas, passaram a incrementar avaliações externas de desempenho escolar dos sistemas educacionais. Neste momento, foram introduzidos incentivos para os professores a partir do melhor desempenho de suas funções e houve grande investimento de recursos em insumos educacionais. O centro deste ciclo de reformas foi a qualidade da educação, gestão educativa dos estabelecimentos de ensino, a pedagogia, currículos e sistemas de avaliação (Martinic 2001).

Molina enfatizou as transformações que se processaram nos sistemas educacionais das diversas nações latinoamericanas na década de noventa. O ensino básico (fundamental e médio) foi o centro dos esforços governamentais, procurou-se aumentar a oferta e a cobertura atingindo quase a totalidade das crianças em idade escolar, em quase toda a região. Aumentou a preocupação com a educação pré-escolar. Os recursos públicos começaram a ser orientados para níveis educacionais, regiões e grupos mais necessitados e com dificuldade para se escolarizar. Apesar de ainda ser incipiente, começou a se observar a articulação entre a educação, saúde e meio ambiente, ou seja, esboçou-se uma intersetorialidade.

A educação superior permaneceu com grande autonomia em relação à educação básica. Verificou-se no ensino superior o fortalecimento do setor privado. Ainda relacionado com a agenda educacional na região na última década, percebeu-se que os horizontes dos planos educacionais passaram a ser mais longos e ousados (Molina 2000).

Ainda em relação à segunda geração de reformas, pode-se afirmar que os interesses de alunos, pais, professores, fornecedores, provedores privados de educação e dos políticos foram atingidos por ela. Contudo, a ampliação do trabalho dos professores e o aumento do controle da sociedade sobre os gastos educacionais e sobre os resultados foram as mudanças que mais se destacaram. Neste momento, ocorreu a introdução das avaliações dos sistemas educacionais através das avaliações externas que identificavam as competências dos alunos. Estas avaliações vêm expondo as deficiências dos sistemas, das unidades escolares e, ao mesmo tempo, criou um mercado de vagas nas escolas públicas. Além disto, em alguns países foram criados mecanismos de incentivos à docência. Estes incentivos começam a criar diferenciações de salários para professores, melhorando o valor para aqueles que buscam se qualificar, desempenham bem suas funções e produzem resultados melhores.

Por outro lado, por ter um alto custo para atores importantes, Corrales argumentou que esta segunda geração tendeu a encontrar forte resistência e, portanto, maior dificuldade de se efetivar. Para ele, a falta de incentivos para aumentar a oferta e a demanda por reformas educacionais e, ao mesmo tempo, a não neutralização da oposição a elas, dificulta que se colham resultados positivos. Não faltam exemplos de países em condições semelhantes aos da região que conseguiram reformar seus sistemas educacionais e obter resultados positivos dentro e fora deles.

Além das dificuldades expostas acima, não se pode desconsiderar que as desigualdades sociais, presentes em muitos países da região, se apresentam como um grande problema que impede a educação de colher resultados positivos. Não considerar este fato tem provocado enganos e falsas esperanças quanto às reformas educacionais. Talvez por esta razão, as reformas educacionais, apesar de produzir melhoras no ensino, não têm conseguido atingir os resultados esperados. Por este motivo, uma nova geração de reforma está iniciando, como afirmou Martinic (Martinic 2001).

A terceira geração de reformas se encontra em plena implementação. Por esta razão, ainda não estão claras as suas principais características. Segundo Martinic, ela visa a efetividade das escolas, a conectividade com todo tipo de redes tanto no interior, como externas ao sistema educacional e a utilização de novas tecnologias aplicadas a educação (Martinic 2001). No entanto, o cenário é diverso e os países da região encontram-se em posições bastante diferentes. Enquanto alguns avançaram significativamente nas reformas descentralizando, ampliando a participação, melhorando os insumos, investindo na formação e nos incentivos aos professores, reduzindo as diferenças entre as escolas urbanas e rurais. Outros países ainda apresentam indicadores ruins, com baixa cobertura, principalmente na educação secundária (ensino médio), altas taxas de evasão e repetência, baixos salários e formação deficiente para professores, ineficiência do sistema educacional, centralização burocrática, captura das reformas por atores estratégicos, como sindicatos de professores ou empresários do sistema educacional privado ou, mesmo, fornecedores de insumos educacionais.

As análises das reformas de primeira e segunda geração permitiram identificar tipos diferentes de políticas educacionais. Carnoy e Castro identificaram dois tipos principais, ou seja, as reformas voltadas para a concorrência (eficiência) e as reformas voltadas para equidade (Carnoy e Castro 1997). As reformas voltadas para a concorrência procuraram melhorar a eficiência do ensino e das escolas. Buscavam tornar mais racional o uso dos recursos públicos aplicados na educação. As ações procuravam ampliar a oferta de vagas, melhorar o acesso e a cobertura. O ensino básico era o centro dos esforços dos reformadores, enquanto no ensino superior abria-se maior espaço para a iniciativa privada. Havia a preocupação de oferecer um mínimo necessário de educação, voltada para o mercado (Lopez 2005).

Para isto, uma parcela grande dos recursos educacionais era direcionada para os insumos. Não fica evidente neste tipo de reforma a preocupação com a redução das desigualdades sociais e educacionais. Para garantir o mínimo necessário e a eficiência desejada ampliou-se o espaço da iniciativa privada e de ações compartilhadas entre o setor público e as ONGs especializadas em educação (Molina 2000).

As reformas voltadas para equidade, por sua vez, têm como objetivo principal a redução das desigualdades educacionais e sociais. Para isso, a ampliação da oferta de vagas, o aumento da cobertura e do acesso são metas necessárias a serem atingidas. A melhoria da qualidade do ensino também é condição necessária para a busca da equidade. Neste caso, deve haver uma boa oferta de insumos educacionais, principalmente em regiões onde concentram-se parcelas significativa da população pouco escolarizada e pobre. As reformas educacionais voltadas para equidade buscam mais do que um mínimo necessário de educação voltado para o mercado. Buscam a oferta de educação de qualidade para todos, mas, principalmente, para as crianças e jovens pobres.

Ainda tratando dos tipos de políticas educacionais, Corrales, em seus estudos sobre as reformas nos diversos países da América Latina, também identificou dois tipos diferentes. Uma voltada para o acesso e outra voltada para a qualidade. As reformas voltadas para o acesso que se assemelham àquelas voltadas para a eficiência, pelas suas características,

“involucram cuantiosa inversiones en el área de la educación destinadas al aumento de las escuelas, salas de clases, personal docentes, sueldos, suministros pedagógicos etc.” (Corrales 1999, p5)

Ou seja, estavam voltadas, principalmente, para insumos escolares, além de visar a ampliação da cobertura pelo sistema educacional.

Já o segundo tipo identificado pelo o autor, que ele chamou de reformas voltadas para qualidade, pelas suas características, pode estar próximo daquelas chamadas reformas para equidade. Este tipo de reforma volta-se para dentro das escolas e busca melhorar o rendimento acadêmico dos

alunos e do sistema educacional como um todo. Além disto, buscou tornar mais eficientes os gastos educacionais. Estes gastos tinham como objetivo oferecer as condições necessárias para o melhor desempenho educacional das crianças, adolescentes e jovens.

As análises sobre as políticas educacionais não podem ficar restritas apenas aos seus conteúdos e objetivos. As formas de implementação, também, vêm interferindo nos resultados das políticas educacionais, ou seja, são variáveis importantes. Este fato nos interessa muito, pois se a forma de implementação interfere nos seus resultados, certamente a forma como foi executada a Escola Plural tenderá a produzir determinados resultados. Os analistas de políticas educacionais conseguiram identificar formas diferentes de implementação.

Martinic, ao estudar as várias reformas que aconteceram pelos diversos países da região, identificou quatro formas diferentes de produzi-las. Uma primeira é quando ela é produzida “de cima para baixo”. Neste caso, as agências governamentais, ministério ou secretaria de educação são os responsáveis pelo desenho. A implementação é feita por agências ou entes públicos situados fora dos centros de decisões, ou seja, as escolas e os professores. O segundo caso, são aquelas reformas produzidas “de baixo para cima”. Ou seja, as novas experiências educacionais foram pensadas e praticadas em algumas comunidades e escolas e, posteriormente, apreendidas pelas agências governamentais e transformadas em políticas. Existem, ainda, as reformas feitas de maneira “global” que buscaram atingir o sistema educacional como um todo e de uma única vez. Já as “incrementais” foram sendo implementadas aos poucos, ou em determinados número de escolas, ou em determinadas regiões, ou parcelas do programa de reformas e, posteriormente, atingiu todo o sistema (Martinic 2001).

As reformas “de cima para baixo” partem do governo para as escolas e a sociedade. Quando o sistema é centralizado, o governo central produz uma lei que inicia a reforma e os governos subnacionais assumem e participam produzindo suas próprias leis e fazendo com que ela chegue até as escolas. A origem deste tipo de reforma educacional é o governo. Já as reformas de “baixo para cima”, por sua vez, nascem das iniciativas da população que, posteriormente, são assumidas pelos governos. A origem desta reforma está na sociedade, o governo assume e dá a ela um caráter institucional e oficial.

As reformas globais ou *big bang* são gerais e imediatas. Além disto, buscam uma abordagem do sistema educacional em sua totalidade. Por outro lado, as reformas incrementais ou parciais são progressivas, promovem reformas graduais e buscam que as unidades descentralizadas se abram para seu entorno, incorporando as contribuições dos atores locais e dos aspectos culturais das comunidades onde estão inseridas as unidades educacionais.

Segundo Martinic, não existe um modelo único, puro e definido de implementação e de reforma. A sua aplicação depende de muitos fatores, como, por exemplo, a cultura organizacional, os acordos políticos, os recursos econômicos e políticos. O que acontece em muitos casos é que durante o processo de produção de uma política, a implementação começa de um tipo e muda para outro. Ou, para se atingir os objetivos propostos, utilizam-se formas diferenciadas e mistas de execução. (Martinic 2001).

Uma outra constatação, a partir das análises feitas por diversos estudiosos das políticas educacionais dos países latinoamericanos, é que na região predominaram reformas do tipo *top down*, ou seja, “de cima para baixo”, havendo algumas raras exceções. Nos estudos de Martinic, apenas o caso de El Salvador foi destacado como uma reforma “de baixo para cima”, pelo menos no seu momento inicial. Mesmo que várias das reformas implementadas na região tenham iniciado “de cima para baixo”, no decorrer do processo de implementação várias sociedades assumiram e participaram do processo, exigindo correção de rota ou incorporando demandas novas.

Nos relatos sobre as reformas foram os sindicatos de professores que tiveram um papel ativo em relação a elas, tanto para apoiá-las, quanto para impedir a sua efetivação (Molina 2000, Corrales 1999, Grindle 2000). Além dos sindicatos de professores, os intelectuais das universidades, certos setores da mídia, os partidos políticos, as associações de pais e de estudantes são alguns dos atores que buscaram intervir nas reformas. Todos estes segmentos ou são interessados (*stakholder*), ou afetados pelas reformas, portanto, são atores estratégicos que devem ser considerados quando se busca compreender o impacto de uma política educacional.

Retornando agora para a primeira geração de reformas e utilizando a tipologia sobre a forma de implementação, no caso, global ou incremental para analisá-las, percebe-se que as reformas feitas de maneira global fracassaram mais que as reformas incrementais e cautelosas. Contudo, não há relatos de grandes reformas na região que alterasse de forma cabal todos os paradigmas e estruturas do sistema educacional tradicional de uma só vez, e em um curto espaço de tempo. No entanto, algumas foram mais audaciosas que outras. De uma maneira geral, é possível afirmar que predominaram reformas incrementais e negociadas.

Cabe ressaltar ainda alguns outros aspectos relevantes destacados pelos analistas em relação às reformas educacionais que se processaram na região. Aquelas que apontaram para a descentralização, a ampliação da participação, a incorporação de segmentos sociais excluídos e a democratização da gestão das unidades escolares, são reformas que aumentam os custos para aqueles atores que assumem a responsabilidade pela sua implementação. Assim, para que não houvesse resistência a sua execução, foi necessário que os gestores públicos construíssem uma estrutura de incentivos (aumentos salariais, premiação das escolas que avançaram nas reformas e conseguiram melhores logros educacionais etc.).

Esta rede de incentivos estava voltada para o favorecimento das reformas e estimulou as agências governamentais e os professores a assumir novas responsabilidades.

Contudo, grande parte destas reformas educacionais está acontecendo em um cenário desfavorável para os gastos públicos, devido à necessidade do ajuste fiscal⁶. Com isto, ficou difícil a construção desta rede de incentivos em vários lugares. Este fato vem produzindo uma queda acentuada na qualidade de vida dos mestres, devido à inexistência de reajustes salariais que pudessem recompor o padrão de vida em meio a uma alta inflação, ou, em alguns países houve corte dos salários dos professores. A falta de incentivo para a carreira de educador tem sido um dos fatores apontados para o fracasso de várias das reformas educacionais projetadas e insuficientemente implementadas em diversos países da região (Molina 2000, Grindle 2000, Carnoy e Castro 1997).

Assim, os problemas que se apresentam para as reformas educativas são imensos. Grande parte dos estudos sobre reformas educacionais na América Latina reserva largo espaço para analisá-las. Não se trata, como se pode observar, de prescrever normas para implementação de reformas educacionais, mas identificar as armadilhas que aprisionam as iniciativas de se produzir melhoras no ensino. A educação enquanto política social, pode ser um importante instrumento de redistribuição de riqueza, ou pode se transformar em instrumento para agravar a desigualdade.

Em alguns países da região, após as reformas, os sistemas educacionais têm fragmentado e ampliado a desigualdade educacional. Parece estar se formando um sistema dual, com um ensino básico privado de alta qualidade e um ensino básico público de baixa qualidade. Ao mesmo tempo, o ensino superior público de alta qualidade está sendo acessado por setores de alta renda, agravando a regressividade do sistema educacional em muitos lugares da região e, conseqüentemente, aumentando a desigualdade educacional e social. Esta, talvez, seja uma das conseqüências mais grave das reformas educacionais. No entanto, é preciso conhecer melhor o que está acontecendo e esperar os resultados, pois ainda é cedo para dizer que as reformas educacionais fracassaram.

A Escola Plural cronologicamente está situada no contexto da segunda geração de reformas educacionais. Ela é um tipo de política educacional claramente voltada para a busca da equidade. A sua construção, segundo os seus documentos oficiais, partiu das escolas, ou melhor, das experiências educacionais presentes nas escolas da rede municipal de ensino que rompiam com o modelo tradicional de educação. Por isso, não se pode considerar que ela seja uma reforma do tipo "top down". Porém, devido aos conflitos travados em torno da educação nas escolas municipais de Belo Horizonte

⁶ A crise da dívida externa e interna que abalou as finanças e as economias dos países da região, provocou uma escalada inflacionária e aumento dos gastos públicos. Na busca de um equilíbrio financeiro, vários países adotaram medidas de ajuste fiscal para aumentar a arrecadação e diminuir os gastos públicos. Neste contexto, foram às políticas sociais as mais afetadas com os cortes de gastos. As reformas educacionais aconteceram dentro deste contexto, ou seja, buscava-se universalizar o acesso quando reduzia-se ou congelava-se os gastos educacionais. As conseqüências mais graves foram a redução da qualidade e dos resultados educacionais.

por professores que têm posições diferentes quanto a educação, não podemos considerar que ela seja também "bottom-up". Mas, voltaremos a tratar desta discussão quando aprofundarmos o marco analítico e as análises empíricas. Agora, contudo, cabe ressaltar que a Escola Plural se encaixa em um contexto de intensas reformas ou mudanças educacionais. E que havia distintos tipos de políticas educacionais no cenário e formas variadas de implementação.

1.2.1- Alguns problemas enfrentados pelas reformas educacionais na América Latina

Apesar de quase todos países da região aumentarem as suas taxas de escolarização de crianças e jovens, permanecem as impressionantes desigualdades sociais e educacionais. Esta foi uma das conclusões apresentadas por Nestor Lopez ao estudar estas desigualdades. Para ele os baixos resultados colhidos pelos sistemas educacionais em reduzir as desigualdades educacionais e melhorar os níveis de escolarização e de conhecimento de crianças e jovens pobres, teve como uma de suas raízes um diagnóstico equivocado sobre pobreza. Existia uma visão restrita e simplificada que não dava conta na plenitude da complexidade que envolvia o tema. A predominância de uma visão econômica de pobreza, tem induzido as políticas sociais a terem uma ação apenas compensatória (Lopez 2005).

Lopez compreendeu que o problema da pobreza e da desigualdade é muito grave e está corroendo a coesão social e fragmentando a sociedade. Este tem sido o principal entrave à plena escolarização das crianças e jovens pobres. E as reformas do Estado e da educação que vêm se processando estão debilitando ainda mais os espaços públicos. Assim, diante deste cenário,

"indagar estos procesos nos llevará a un mayor conocimiento de esse nuevo alumno que día a día ingresa a las aulas, socializado en un clima social nuevo, y que poco tiene que ver con aquel para el cual fueron preparadas las instituciones escolares ou fueron formados los docentes" (Lopez 2005, p5).

Compreender estes constrangimentos e associá-los as possibilidades oferecidas pelo crescimento econômico e pela "janela demográfica"⁷, poderá produzir resultados melhores que os atuais quanto a reformas educacionais. Somente a massificação do ensino não garante que as

⁷ Janela demográfica é o termo utilizado para identificar o período da transição demográfica em que as taxas de nascimento começam a reduzir e com ela a redução da dependência infantil; e o número de velhos é baixo e, portanto, reduzida a taxa de dependência na terceira idade. Assim, os Estados teriam uma "folga" na pressão por políticas sociais e poderiam alocar recursos para redução das desigualdades sociais (Filgueira 2004).

desigualdades educacionais sejam superadas, isto porque a seleção agora não se faz mais fora da escola e sim dentro dela. E são os pobres que continuam perdedores na corrida pela escolarização.

Além das desigualdades sociais, as reformas educacionais enfrentam também problemas relacionados aos atores interessados no funcionamento do sistema de ensino. Grindle identificou os sindicatos de professores, a burocracia dos ministérios e secretarias educacionais e os partidos políticos como principais opositores das reformas. A resistência dos sindicatos é motivada pelo conteúdo das reformas. Estas, voltadas para descentralização, exame de mérito, remuneração de acordo com a produtividade, prestação de contas ante os *stakeholders* e novos currículos, aumentam a carga de trabalho para os professores e, ao mesmo tempo, aumentam os riscos de perdas salariais. A burocracia central oferece resistência por temer pelo próprio emprego ou por ficar em disponibilidade. Já os partidos perdem com as reformas por não poderem mais fazer nomeações de afilhados para cargos na burocracia educacional em troca de apoio político, por isso, são outro pólo de resistência às reformas educacionais (Grindle 2000).

Considerar ou não o apoio ou a resistência dos atores no desenho de uma reforma não é desprezível em uma reforma política. O alcance das reformas depende em grande medida do grau de resistência oferecido por eles. A legitimidade de uma reforma está diretamente relacionada com a sua aceitação pela sociedade. Não basta que uma reforma tenha um bom diagnóstico da situação, mas que mobilize capital político para implementá-la. Muitas reformas fracassaram por falta de apoio político dos atores principais, mesmo que contenham boas intenções e sejam desenhadas por técnicos capazes. Muitos reformadores apostaram no insulamento de seus técnicos frente à pressão de grupos interessados e, por isto, as reformas naufragaram. Criar incentivos ou procurar estratégias para reduzir as resistências dos opositores das reformas através de negociações têm sido o caminho para avançar nas reformas (Mokate 2000). Porém, nunca sem o risco de ser capturada por atores estratégicos e mobilizados, como muitas vezes ocorreu em relação aos sindicatos de professores.

Além de vencer a resistência dos atores que deverão assumir o maior peso do custo das reformas, Corrales argumentou que é preciso aumentar a sua oferta e a sua demanda. As ofertas de reformas educacionais são favorecidas quando há a permanência, por períodos mais longos, de ministros da educação interessados e motivados a fazê-las. No entanto, o que se vê em muitos países da região é que o período de permanência no cargo é baixo dificultando que haja prosseguimento nas reformas. A oferta de reformas é favorecida também pela existência de arenas de negociações, apoio de assessores independentes e com respeitabilidade social, como professores universitários. As demandas por reformas educacionais, por sua vez, podem ser ampliadas com o aumento da informação, evitando incertezas e o medo das mudanças; incluir representações dos beneficiários na

formulação, implementação e avaliação das reformas também ajuda a aumentar a demanda (Corrales1999).

Existem várias experiências positivas de reformas que colheram bons resultados. Nestes casos, os reformadores estiveram atentos aos riscos que as ameaçavam. As reformas bem sucedidas necessitam de sustentabilidade. Por sustentabilidade entende-se

“la necesidad de contar con el apoyo continuado de determinados actores cuyo poder, participación y/o aportes resulta indispensable para que una iniciativa o una estrategia pueda mantenerse en el tiempo” (Mokate 2000, p 24).

Portanto, dependem da formação de coalizões de apoio, pactos sociais e construção de estruturas de incentivos.

Filgueira reconheceu que após duas décadas de reformas educativas na região, houve avanços importantes. No entanto, ele argumenta que os resultados foram modestos e insuficientes. Entre os avanços conquistados identifica-se o aumento da cobertura, da taxa de matrícula e de acesso e o aumento da média de anos estudados. Contudo, quando comparado com outras regiões do planeta que apresentam PIB semelhante ao da América Latina e que empreenderam reformas educacionais, percebe-se que as mudanças foram tímidas. Não houve uma grande melhoria em matéria de equidade educacional e social, houve pouca interferência na redução da pobreza e, mesmo, o crescimento econômico foi pouco afetado, pois vem colhendo resultados tímidos ou, até mesmo, negativos. Na verdade, resultados educacionais melhores podem ser alcançados se forem transpostos cinco obstáculos apresentados pelo o autor. Sem isso, a educação dificilmente colherá logros em termos de equidade que deve ser o objetivo perseguido, mais que a eficiência (Filgueira 2004).

O primeiro obstáculo a ser vencido relaciona-se com a taxa de fecundidade e o crescimento demográfico na região. Enquanto os países da região não conseguirem reduzir as taxas de fecundidade e natalidade e aproveitar a janela de oportunidades demográfica, continuarão a persistir altos índices de pobreza e de desigualdade. Isto acontece porque o número da população inativa continuará alto em relação à população ativa, reduzindo os recursos para aplicação em capital humano.

O modesto crescimento econômico que os países da região lograram não foi capaz de abater os níveis de pobreza, este é outro problema que tem travado o melhor desempenho educacional. O crescimento econômico sozinho não é condição suficiente para garantir a redução da pobreza, mas é condição necessária para que ela aconteça. O crescimento econômico pode melhorar a renda das famílias e os recursos disponíveis no Estado para proteção social. Entretanto, na região tem acontecido

um paradoxo interessante, tem havido crescimento econômico, mesmo que modesto, mas simultaneamente vêm aumentando os níveis de pobreza e de desigualdade social.

Relacionada com o modesto crescimento econômico está a destruição de postos de trabalho para indivíduos menos qualificados. A redução dos postos de trabalho para os mais pobres aumenta o grau de vulnerabilidade destas famílias e reduz o desempenho educacional das crianças e dos jovens pobres. O emprego formal tem múltiplas funções nas sociedades latinoamericanas, além da fonte de renda, é o caminho para acesso as estruturas de oportunidades, benefícios do Estado e formação de capital social. A ausência do emprego formal significa estar em uma situação de exclusão e marginalidade (Filgueira 2004).

A redução das oportunidades de trabalho para a população mais jovem e na pobreza cria um círculo vicioso de exclusão. Jovens sem oportunidade de trabalho têm sua renda diminuída, assim como o estímulo para estudar. À medida que são obrigados a abandonar a escola, não conseguem acumular capital humano e, por isso, são obrigados a encontrar os meios de trabalho no mercado informal ou em atividades ilegais. Não estando no mercado formal de trabalho ficam de fora da proteção do Estado e passam a ter dificuldade de acessar os meios para buscar superar a sua condição de pobreza e de exclusão. Os dados têm mostrado que adolescentes pobres e de famílias desestruturadas tendem a ser pais e mães mais cedo. Com isto, o risco de abandono dos estudos passa a ser uma realidade. Ao abandonar o estudo, as possibilidades de oportunidades para sair da pobreza ficam reduzidas ou desaparecem.

Por fim, o último dos cinco obstáculos a ser transposto para se obter melhores indicadores sociais e educacionais na região, relaciona-se a natureza dos gastos públicos. Grande parte dos recursos públicos aplicados em gastos sociais vai para a seguridade. Isto inibe a capacidade do Estado investir em educação, por exemplo, tirando a progressividade dos gastos⁸. Isto acontece porque a previdência tende a amparar quem estava no mercado formal de trabalho, portanto, fora da linha da pobreza ou de miséria. Por outro lado, a educação universal de qualidade, oferecida pelo Estado, deve atender crianças e jovens pobres, aumentando seu capital humano e a sua possibilidade de inserção no mercado formal, aumentando as suas chances de saída da pobreza.

Apesar desta afirmação de Filgueira basear-se em indicadores e possuir um alto grau de verdade, Vianna afirma que no Brasil a previdência social é um importante instrumento de transferência de renda e de proteção para os mais pobres. E que só não são mais graves as desigualdades sociais e a pobreza porque inúmeras famílias dependem das aposentadorias, pensões,

⁸ Os gastos públicos podem ser progressivos ou regressivos. Regressivos quando são utilizados para proteção ao grande capital ou em bens e serviços públicos em que os grupos com maiores rendas têm privilégios sobre os mais pobres. E os progressivos são direcionados para os mais pobres através, principalmente, das políticas sociais.

benefícios de proteção continuada (BPC) e renda mensal vitalícia (RMV). Todos estes benefícios são pagos com recursos da previdência social e considerados gastos sociais. No entanto, são eles que garantem uma pobreza menor entre o pessoal da terceira idade no Brasil. Há um receio, por parte desta autora, de se transferir para o Ministério de Desenvolvimento Social os benefícios de proteção continuada e a renda mensal vitalícia. Este receio acontece porque, mesmo com o argumento de desonerar a Previdência Social, estes benefícios sociais correm o risco de terem seus valores reduzidos e distanciados do salário mínimo, colocando aqueles indivíduos que dependem deles, no rol dos brasileiros que se encontram abaixo da linha pobreza, sendo que antes eles estavam protegidos da miséria (Vianna 2005).

Mas esta não é a realidade de um grande número de países da região. Em muitos deles, os gastos da seguridade social acabam indo para indivíduos de renda mais altas. Deslocar quantidades maiores dos recursos para a educação e saúde beneficiaria um número maior de crianças e jovens pobres. Diferentemente do que ainda ocorre quando se prioriza a seguridade social. Apesar de existirem fartos indicadores que mostram a regressividade dos gastos sociais e educacionais, as reformas nos sistemas de educação não conseguiram reverter esta situação. Em parte, isto é explicado porque vem se adotando um tratamento da pobreza na região como algo residual, enquanto pelos números o problema é estrutural e muito relevante.

Ademais, cabe o reconhecimento de que as dificuldades que cercam as reformas educacionais são diversas e grandes. Criou-se a idéia de que a participação seria o remédio contra todas as dificuldades. Está claro que ela é um elemento fundamental para que as reformas consigam resultados esperados. No entanto, não se pode achar que se constituindo arenas públicas de participação envolvendo os atores no desenho e na implementação não haverá mais problemas. Haverá sempre o risco da captura, do aumento dos custos, da lentidão, da ineficiência e do uso instrumental por parte do governo destas arenas participativas para empreender reformas contrárias ao ideal de justiça. Além disto, nem sempre há transparência por parte dos governos reformadores dos verdadeiros sentidos das reformas. Desta forma, existem muitas desconfianças disseminadas na população, pois historicamente o comportamento de vários governantes, nos diversos países, tem se voltado mais para o equilíbrio fiscal e os interesses do setor financeiro do que para as necessidades da população, principalmente dos mais pobres. Assim, as reformas educacionais seguem enfrentando resistência e muito do que poderia representar avanços em direção a um sistema mais justo e equitativo acaba se perdendo por falta de entendimento e informação da população e vontade das elites políticas.

1.3- Repassando o cenário educacional dos diversos países latinoamericanos

No início da década de 80 uma série de importantes transformações havia se processado nos diversos países da América Latina e, por isso, tornaram-se necessárias mudanças em seus sistemas educacionais. Entre elas merecem destaque o rápido processo de modernização das sociedades, o fim de regimes ditatoriais e a redemocratização dos sistemas políticos e da sociedade, crescimento dos movimentos sociais e sindicais, ampliação da pobreza e das desigualdades sociais e, por fim, a expansão do acesso à informação através da televisão e de outros meios de comunicação de massa.

Internamente aos sistemas educacionais, as escolas permaneciam presas a estruturas tradicionais construídas no início do século XX e, portanto, pouco flexíveis e adaptadas às novas demandas, como a incorporação de novos setores sociais antes excluídos. Outros dados revelavam que o ensino público enfrentava muitos problemas, os números da evasão e da repetência eram absurdamente altos, havia problemas quanto a cobertura e o acesso ao sistema educacional, além de prevalecer uma imensa desigualdade educacional entre ricos e pobres, entre meio urbano e meio rural e entre diferentes regiões dentro de um mesmo país.

Diante deste cenário, governos comprometidos com programas de reformas e o desmonte do legado autoritário foram se instalando na região e, com isso, iniciou-se uma primeira geração de reformas. Esta primeira geração de reformas educacionais aconteceu na década de 80 e voltou-se principalmente para a descentralização do sistema, buscando melhorar sua eficiência, através do aumento do controle por parte das comunidades sobre os provedores locais de serviços educacionais. Muitos fatores contribuíram para que esta primeira geração de reformas não obtivesse os resultados desejados. No entanto, foi a resistência de atores importantes como os sindicatos de professores, burocracias centrais e centralizadoras e o fato de as reformas educacionais acontecerem juntamente com reformas econômicas visando o ajuste das contas públicas que tiveram maior influência no reduzido sucesso das reformas.

A persistência do cenário de baixos resultados educacionais, a permanência de imensas desigualdades sociais e educacionais e a necessidade de melhorar a eficiência do sistema econômico através da melhoria da qualidade dos recursos humanos através de um melhor desempenho escolar das crianças e jovens exigiram uma nova geração de reformas. A segunda geração de reformas aconteceu na década de 90 e voltou-se para dentro da escola. A eficiência do sistema educacional ainda era um objetivo perseguido. No entanto, esta segunda geração procurou consolidar a cobertura e o acesso universal ao ensino primário, ampliar o secundário, diversificar os provedores de educação transferindo para a iniciativa privada e para o terceiro setor parte da responsabilidade, cabendo ao Estado o financiamento, e, por fim, no ensino superior expandiu o setor privado. Internamente às

escolas ampliaram-se os mecanismos de controle e participação da sociedade, aumentaram o grau de autonomia das unidades educacionais e dos provedores locais de educação para formular currículos, estabelecer calendários e melhorar os indicadores educacionais. Em relação aos professores estimulou a formação e a remuneração com base em resultados.

Apesar de estas alterações terem produzidos alguns avanços importantes, os resultados foram considerados modestos quando comparados ao tamanho dos recursos consumidos e os resultados produzidos por outras nações em outras regiões do planeta. Talvez esta seja uma das razões que está levando a uma terceira geração de reformas educacionais. Esta terceira onda ainda encontra-se em andamento e não estão muito claro o teor e o alcance das mudanças.

Utilizando a tipologia das reformas para explicar o alcance e os modestos resultados obtidos das duas primeiras gerações de reformas, o que se denota é que não houve um único tipo de reforma, houve sim a predominância do modelo voltado para concorrência, construído e implementado "de cima para baixo" pois, originou-se, em sua maioria, no governo central e irradiou-se para os outros níveis de governo e para a sociedade. Apesar de as tentativas de reformas serem globais elas acabaram parciais e incrementais, devido a uma série de fatores, entre eles, a resistência dos principais atores, os constrangimentos colocados pela necessidade de redução dos gastos públicos e a rotatividade dos gestores públicos interessados e comprometidos com as reformas. A existência de mais de uma geração de reformas talvez seja resultado dos modelos de implementação escolhidos que impediram o avanço delas. No entanto, a persistência de inúmeros problemas relevantes, muitas vezes, não previstos nos diagnósticos explica muito das dificuldades enfrentadas e dos baixos resultados colhidos.

Entre a lista de problemas enfrentados pelos reformadores e que influenciaram nos resultados das reformas, a imensa desigualdade social, um grande número de pessoas vivendo na pobreza e abaixo da linha da pobreza é o maior de todos a ser considerado quando se busca melhorar os indicadores de educação. Estes dados não são irrelevantes, são fundamentais. Não considerá-los e não incluí-los nos desenhos e nas implementações é fazer uma reforma para poucos. Além da pobreza e da desigualdade social, não se pode deixar de lado os principais atores e os beneficiários das reformas quando se busca desenhá-las e implementá-las. Deixá-los de lado significa aumentar a desconfiança e a resistência a elas. Porém, a inclusão destes atores nas reformas não significa que não haverá resistência, pelo contrário elas continuarão existindo, porém estarão em uma mesa de negociação para serem tratadas.

Por fim, melhorar a informação e a propaganda das reformas, construir coalizões e pactos sociais em favor delas são ações que podem melhorar os resultados. De qualquer forma, há argumentos que falam que ainda é cedo para enxergar o alcance das reformas. No entanto, não se pode esperar que as reformas educacionais sozinhas venham modificar as desigualdades sociais e

educacionais. Outras políticas sociais precisam ser implementadas para melhorar os indicadores sociais e reduzir a pobreza. Certamente, a educação contribuirá com a melhora dos indicadores sociais, mas há um longo caminho a ser percorrido para colher resultados melhores. A solidariedade social deve ser um dos insumos mais importantes para que se alcancem sistemas educacionais e sociedades mais justas.

1.4- A Escola Plural no cenário das reformas educacionais

No Brasil, assim como nos outros países da região, os anos 80 foram marcados pelo paradoxo entre os avanços na democracia política em um cenário econômico adverso. Isto é, enquanto o país caminhava para realização de eleições livres e democráticas, acompanhadas da diminuição da pressão demográfica e do fortalecimento das organizações populares, ao mesmo tempo, permaneciam e se agravavam os indicadores de distribuição de renda.

Do ponto de vista da educação, o cenário também não é dos mais alentadores. O sistema educacional apresentava-se como altamente regressivo. Esta situação é explicada, em parte, pelo fato de que os gastos governamentais em educação, em todas as suas esferas, acabam sendo deslocados para aqueles indivíduos que conseguem acessar o sistema e nele permanecer. Como as crianças e jovens das camadas mais pobres têm dificuldade em acessar e permanecer no sistema educacional, logo eles não fazem uso destes recursos que acabam sendo utilizado por aqueles que possuem renda melhor e, por diversas razões, podem permanecer e progredir na educação. Além disto, há uma grande alocação de recursos por parte do governo para o ensino superior. Ora, existem indicadores que apontam que o ensino superior das redes públicas de ensino é acessado por indivíduos com renda maior. Logo, são eles que desfrutam destes recursos agravando a regressividade do sistema educacional brasileiro.

Além da regressividade, o sistema educacional brasileiro é deficiente na distribuição espacial e social das vagas. Enquanto o meio rural, as periferias dos grandes centros e as regiões remotas e pouco desenvolvidas do país sofrem com a insuficiência de vagas e de recursos para equipar as escolas com os insumos necessários para o desenvolvimento educacional e para favorecer o acesso das crianças até as salas de aula, as escolas situadas nas regiões mais desenvolvidas são melhor equipadas e com maiores recursos. Esta situação levou Barbosa e Veiga a reconhecer que

“os setores mais pobres da população são penalizados duplamente: pelo fato de não contarem, em nível das famílias, com recursos materiais e simbólicos para enfrentarem o processo de escolarização e pelo fato de receberem do poder público uma educação que não lhes permite compensar as desvantagens socioeconômicas” (Barbosa e Veiga 1997, p 45).

Assim, as desigualdades sociais aparecem como um fator determinante para o sucesso ou não dos indivíduos na educação. Porém, do ponto de vista dos gastos governamentais em educação, a sua atenção deveria voltar para a eficiência e eficácia dos processos de ensino para amenizar os impactos das desigualdades sociais sobre os resultados educacionais. Como a maior parcela da população brasileira concentra-se em cidades de médio e grande porte, os esforços governamentais deveriam estar voltados para elas, a fim de melhorar as condições das suas redes escolares.

Foi com o intuito de garantir não só o acesso, mas a permanência das crianças, adolescentes e jovens dos setores pobres da cidade que a Prefeitura de Belo Horizonte passou a implementar, a partir de 1995, o Programa Escola Plural. Até então, os indicadores educacionais da cidade estavam de acordo com os indicadores brasileiros. A reprovação, a repetência e a evasão apareciam como uma característica marcante que revelavam a ineficiência do sistema. Além disto, havia dificuldade quanto ao acesso e a permanência das crianças provenientes das regiões mais degradadas socialmente e das famílias mais pobres.

Contudo, havia, no interior das escolas, um movimento envolvendo professores, pais, gestores e outros membros da comunidade escolar que não só reclamava o direito a uma escola de melhor qualidade e que permitisse as crianças um melhor desenvolvimento educacional, mas que procurava, com formas alternativas de educação, driblar a rigidez das normas que vigoravam e a carência de recursos das escolas. Este fator também foi considerado quando se elaborou o diagnóstico e o desenho da Escola Plural. Ela aparecia como respostas aos problemas estruturais detectados e as experiências educacionais alternativas vividas em algumas escolas da rede municipal de ensino.

Assim, a Escola Plural constituía uma política de reforma do sistema educacional da Prefeitura de Belo Horizonte. Seu desenho foi apresentado no final do ano de 1994 e sua implementação passou a ocorrer a partir do ano de 1995. Esta reforma se inscreve no amplo movimento de democratização da política e da sociedade brasileira e mesmo latinoamericana. Nas palavras dos seus idealizadores,

“nos formamos no mesmo movimento social que acredita na construção democrática da sociedade, do Estado e das instituições como a escola” (PBH 1994, p 2).

Ainda, segundo os seus idealizadores, o Programa Escola Plural era “o retrato da escola” que eles conseguiram captar “nos inúmeros contatos” com a comunidade escolar de Belo Horizonte. Por isso, entre outras coisas, ele assentava sobre a “luta pela autonomia e gestão democrática” das unidades escolares, na maturidade dos seus profissionais que desenvolveram experiências significativas no interior das escolas e do desejo de muitos destes profissionais em vencer a resistência

dos órgãos gestores em relação a estas novas experiências educacionais, tratadas, neste momento, como ilegais.

A Escola Plural, portanto, está inserida no contexto de reformas educacionais que atravessaram as últimas décadas. Apesar de cronologicamente estar na segunda geração de reformas que ocorreram na década de 90 passada, ela possuía características que a inscreve no rol das políticas educacionais voltadas para equidade. Este fato pode ser constatado quando se analisa a origem de seu desenho, seu conteúdo e objetivos. Preocupada em garantir não só o acesso e a cobertura das crianças, adolescentes e jovens, ela buscava, também, a efetividade do sistema ao propor que a formação tenha um claro teor de cidadania e utilize como insumo educacional as experiências culturais das comunidades onde as escolas estão inseridas e, também, dos sujeitos que acessam o sistema.

Políticas educacionais com este perfil, como advertiu Corrales, apresentam custos de implementação muito altos. Estes custos são resultados dos conflitos gerados por elas. Os conflitos são provocados pela necessidade de mudança na organização e no funcionamento das unidades escolares. Para que estas mudanças aconteçam, as rotinas e os procedimentos diários dos professores e outros profissionais que atuam no seu dia-a-dia deveriam ser alterados e certas práticas abandonadas. As práticas e rotinas dos professores vinculam-se ao modelo de educação que vigorava. Neste caso, os sistemas tradicionais apresentam um modelo meritocrático. Os modelos voltados para equidade exigem tecnologias e rotinas diferentes do meritocrático. Por isso, a necessidade de construção de novas tecnologias e rotinas próprias para a nova política educacional. Além das críticas e das incertezas, a construção destas tecnologias provoca aumento da carga de trabalho e a sensação de perda. A reação mais comum, nestes casos, é a oposição à nova política e a tentativa de vetá-la, não a implementando da forma como foi desenhada.

Os conflitos são problemas políticos a serem enfrentados pelos gestores que propõem a reforma educacional. Os conflitos são gerados, também, pelas mudanças organizacionais nas escolas. Estas são organizações públicas. A literatura revela que mudanças na organização das instituições públicas são difíceis de acontecer. As dificuldades são geradas por diversos fatores, entre eles, a tendência das organizações públicas a continuarem fazendo o que sempre fizeram. Esta tendência é resultado da cultura organizacional, da pressão do ambiente externo e dos beneficiários e da necessidade de continuar ofertando os bens e serviços que sempre ofertaram e que, por isso, têm ampla aceitação na sociedade. Além da trajetória das organizações públicas, as dificuldades de mudanças organizacionais são geradas pelos conflitos de interesses entre os implementadores e os gestores reformadores. E, também, pela ausência de incentivos diferenciados para aqueles implementadores que aderem à nova política. Esta ausência gera um problema de ação coletiva, em que há falta de interesse em implementar a reforma educacional (Alverga 2005).

Compreendemos que estes são os principais problemas enfrentados pela Escola Plural durante o seu processo de implementação. Estes, no nosso entendimento, têm colocado dificuldades para que o programa consiga atingir os seus objetivos. Mas, neste capítulo, tivemos a preocupação de mostrar que a reforma educacional empreendida pela prefeitura de Belo Horizonte não é um fato isolado. Ela acontece em um cenário que há fortes questionamentos sobre a eficiência dos sistemas educacionais tradicionais. Por esta razão, várias iniciativas de reformas estão sendo feitas em diversos lugares, o que vem legitimando a iniciativa dos gestores deste município. Porém, a cidade vem encontrando dificuldades de implementar a sua reforma educacional, mesmo que ainda persista um quadro que demande a intervenção pública.

No próximo capítulo, procuramos construir os argumentos teóricos que possibilitem a identificação e a análise das inúmeras variáveis que podem estar interferindo na sua implementação. Fizemos o esforço de mostrar que o processo de implementação de uma política educacional, como a Escola Plural, é complexo e conflituoso. Os argumentos teóricos possibilitarão a identificação daquelas variáveis que estão criando maiores dificuldades para a Escola Plural. Ao mesmo tempo, mostrarão se as escolhas feitas pelos gestores e técnicos da SMED/PBH contribuíram ou não para a sua implementação.

CAPÍTULO 2

FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA ANÁLISE DA PESQUISA

O ciclo de produção de políticas públicas é algo complexo tanto na sua realização, quanto em sua análise. Sua complexidade relaciona-se com conflitos que produz, com os interesses diversos dos afetados, os recursos de que dispõe, a realidade em que busca intervir e os resultados produzidos que muitas vezes geram novos conflitos e novas demandas. A Escola Plural é uma política educacional com grande potencial de conflitos. Estes conflitos são gerados pelas mudanças propostas nas unidades escolares para que seja implementada e obtenha os resultados desejados. As mudanças exigem uma nova organização das escolas. Para reduzir a desigualdade educacional, as escolas precisam abandonar suas práticas e rotinas. Entretanto, esta forma de organização e funcionamento das escolas municipais de Belo Horizonte é antiga e amplamente aceita pela sociedade, mesma que tenha contribuído para aumentar a desigualdade.

Alterar uma organização pública, como as escolas municipais, tem um custo muito alto. Este custo recai, principalmente, sobre os professores e outros profissionais ligados ao seu dia a dia. Os custos são produzidos pela necessidade de construção de novas rotinas e tecnologias para implementar a nova política educacional. Isto exige o aumento da carga de trabalho que muitas vezes não é compensado de forma satisfatória. A reação mais comum, nestes casos, é não implementar a política ou implementá-la parcialmente.

Existem outras dificuldades que cercam as mudanças nas organizações públicas, estas são originadas da sua cultura organizacional. Esta induz a organização a continuar na mesma direção em que historicamente vem atuando, ou seja, manter a sua trajetória. Existem, também os conflitos de interesses que colocam os implementadores e gestores em campos opostos. Por este motivo, as mudanças organizacionais acontecem de forma incremental, mesmo quando as propostas de reforma são globais. Por fim, existe o problema de ação coletiva. Organizações são formadas por indivíduos que precisam de incentivos para agir. Para que os indivíduos que atuam nas escolas possam agir, como é proposto pela Escola Plural, deve haver incentivos direcionados para aqueles que aderirem a reforma. Caso não haja, surgirá o problema do "carona"⁹, comprometendo a política. Compreendemos que os problemas organizacionais e os conflitos políticos estão na raiz das dificuldades da Escola

⁹ Segundo Alverga, o problema do "carona" ou "free rider" aparece devido a inexistência de incentivos diferenciados para que os indivíduos que pertencem a uma organização, possam aderir a mudança proposta na sua rotina.

Plural. Mas, não são os únicos que podem interferir nos seus resultados. Procuramos daqui para frente construir um modelo teórico que dê conta de um maior número deles.

Quanto às análises, as dificuldades também não são menores. Se o olhar volta-se para o desenho é necessário identificar o diagnóstico da realidade a ser modificada e que antecipou o desenho da política, olhar a agência que produziu o seu desenho e como foi o seu processo de construção, atendendo a quais demandas, identificar os atores que participaram na sua elaboração e os seus interesses relacionados com a política desenhada e verificar os resultados que se busca obter.

Contudo, o ciclo da política não se resume ao desenho. Tão importante quanto o desenho, é a implementação, pois é neste momento que a política ganha vida e se materializa. Este é, também, um momento crítico, porque é aí que ficam evidentes os limites do diagnóstico, a estreiteza do desenho, a insuficiência dos recursos, o pouco conhecimento do trajeto a ser percorrido pela política até chegar aos beneficiários e afetados. Neste momento os conflitos ganham vida, há o risco da captura por interesses privados ou parciais e acontecem redesenhos pelos implementadores que, muitas vezes, contrariam os objetivos originais. Um grande número de políticas naufraga na sua implementação (Rosa 1998). Portanto, para uma boa análise do ciclo de produção de política, o olhar deve voltar, principalmente, para a implementação, com toda a complexidade que a cerca.

As políticas sociais, por sua vez, apresentam características e dificuldades próprias que tornam a sua produção um tanto mais difícil. Entre estas, destaca o fato de prevenir, remediar ou modificar um problema social grave (Santos 1989). As políticas educacionais, como parte das políticas sociais, apresentam características especiais pela quantidade de interesses que afetam, pelo grande número de atores envolvidos na sua produção, pela diversidade de ambientes nos quais intervêm, pela quantidade e qualidade dos recursos que necessitam e mobilizam para sua efetivação. Elas apresentam grandes dificuldades tanto na sua produção, quanto no seu estudo.

O momento mais conflituoso e crítico no ciclo de produção de políticas educacionais é a sua implementação. Portanto, em um primeiro momento, buscamos na literatura que trata especificamente da implementação de políticas educacionais identificar os possíveis riscos e conflitos que cercam este tipo de política social. No entanto, *a priori*, identificamos que as políticas educacionais não são homogêneas e, por isso, apresentam desenhos, objetivos, conflitos e riscos diferentes. Faremos, pois, uma identificação dos seus tipos para localizar os momentos críticos e conflituosos e quais atores oferecem resistências a elas.

Em determinados tipos de políticas educacionais, a sua implementação exige que as organizações escolares e a estrutura burocrática do órgão gestor sejam alteradas para que venha se efetivar. Portanto, é preciso compreender as escolas enquanto organizações e, com isso, verificar quais os elementos de seu funcionamento podem impedir ou favorecer a política educacional a ser

implantada. Caso haja um grande número destes elementos nas organizações escolares que impeçam que a política educacional se efetive, tornam-se necessários as transformações na sua estrutura. Certamente, as mudanças organizacionais também não acontecem sem conflitos e incentivos. Assim, um outro conjunto de leituras sobre mudanças organizacionais e as escolas como organizações coletivas nos dará condições de compreender os riscos, as dificuldades e os conflitos pelos quais a Escola Plural passou. A implementação desta política não poderia acontecer sem uma profunda mudança das escolas e da burocracia da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, com os seus departamentos de educação das administrações regionais.

Para compreender a profundidade e a extensão destes conflitos, as arenas institucionalizadas ou não, os possíveis acordos e interações e os possíveis vetos que ocorreram é necessário percorrer uma parte da literatura que identifica os nós onde ocorrem as dificuldades. Esta literatura que trata dos custos e benefícios de uma política permitirá ver, em relação à Escola Plural, onde se configuraram os conflitos, com quais atores e com que intensidade. Além disto, em que arenas ocorreram e se eles conseguiram vetar ou fragilizar a Escola Plural.

2.1- A implementação de políticas sociais e os tipos diferentes de reformas educacionais

2.1.1- Os desafios e as dificuldades que cercam a implementação de políticas públicas

A partir de 1995 a Escola Plural tornou-se a política educacional oficial da Prefeitura de Belo Horizonte. Para entender o processo de sua criação e a sua execução, assim como os riscos, dificuldades e conflitos que vem enfrentando é preciso conhecer antes como acontece o ciclo de produção de políticas, especialmente das políticas sociais. Antes, porém, de entrar neste campo de discussão, não é possível fazer *tabula rasa* de uma característica do Estado brasileiro e de seus entes subnacionais, exaustivamente debatida pela literatura especializada, que interfere decisivamente na produção de políticas públicas. Chamamos a atenção para o seu alto poder decisório e as sérias dificuldades de implementação das suas decisões (Diniz 1998). É importante destacar este fato, pois ao que parece este é um fenômeno crônico no Estado brasileiro e revela a sua fragilidade.

Este fato é explicado de diversas formas, no entanto, em relação ao Estado e o seu relacionamento com a sociedade, cabe destacar o seu "baixo grau de accountability e a baixa capacidade de fazer valer as leis e decisões governamentais" (Diniz 1998 p 14). Além destes, outros fatores merecem destaque como,

"à inexistência e baixa eficácia dos mecanismos de controle externo, por parte dos diferentes poderes e da própria sociedade, associa-se a prática de reforma pelo alto, de longa tradição no país, produzindo condições adversas à institucionalização dos mecanismos de cobrança e prestação de contas." (Diniz 1998, p 14)

É importante considerar estes fatores, no entanto, eles não são suficientes para explicar as dificuldades que cercam a produção de políticas públicas. Um grande número de autores sugere que muitos dos problemas relacionados à implementação de políticas seriam resolvidos com o envolvimento dos principais atores e interessados, os seus beneficiários e todos os afetados por ela em uma ampla negociação. Estas negociações, evidentemente, ocorreriam através de representações em arenas próprias para isto. A política a ser implementada sairia das decisões tomadas coletivamente. Assim, a agência produtora da política ganharia legitimidade para implementá-la, mesmo que o desenho final fique distante do desejo original dos gestores (Diniz 1997 e 1998, Avritzer 2002, Boschi 1999, Stark e Bruszt 1998).

Estes autores abrem caminho para um primeiro elemento a ser considerado quando se fazem análises de políticas públicas, ou seja, a participação. Esta aparece, então, como um elemento importante a ser considerado quando se busca não só criar a política, mas implementá-la. Entendemos por participação as negociações que ocorrem entre os principais atores envolvidos na produção de uma determinada política, assim como, os interessados e beneficiários dela. Estas negociações podem ocorrer em arenas formais e informais. As negociações ou disputas supõem a ação voluntária destes atores para intervir na produção da política almejando certos resultados interessantes para eles particularmente, ou para a coletividade. Portanto, segundo Costa,

"as políticas, programas e projetos geralmente criam uma arena em que os diferentes atores envolvidos se mobilizam, discutem, debatem, negociam, fazem alianças para fazer valer aquilo que consideram seus interesses." (Costa 2004, p 32 - 33)

Assim, em relação à Escola Plural, procuramos identificar os momentos em que foram constituídas as arenas, se houve negociações, os tipos de negociações e, ainda, com quais atores. Além disto, identificamos se os espaços de negociações foram suficientes para possibilitar acordos ou pactos buscando conformar objetivos que contribuíssem para a redução da resistência ao programa de reforma educacional da PBH e permitissem que ele obtivesse resultados melhores. Ao mesmo tempo, investigamos os resultados destas negociações e se elas produziram mudanças nos rumos da Escola Plural.

Cabe advertir que a existência de negociações não assegura que a política seja de fato implementada. Os acordos podem não acontecer se houver atores que mesmo estando na arena, não

querem ceder e, por isso, se propõem a vetar a política. Este fato revela o quão complexo é o ciclo de produção de políticas públicas. Por isso, torna-se necessário conhecer mais de perto o seu ciclo de produção para identificar que outros fatores interferem no seu processo de criação e execução.

Há uma visão muito recorrente por analistas e gestores de que o ciclo de produção de políticas públicas é algo parecido com uma linha reta. Isto é, após a sua formulação segue automaticamente a implementação, sem obstáculos ou problemas. Caso ocorram problemas eles estão apenas no processo de formulação, ou seja, no desenho. A implementação é considerada, nesta visão, como uma extensão natural e automática da formulação. Na verdade, não há uma separação entre formulação e implementação. Há dois momentos, no primeiro se planeja, decide e avalia, e no segundo executa. É possível perceber, neste caso, que o ciclo das políticas é curto, simples e com pouco espaço para conflitos e vetos. Formuladores, implementadores, beneficiários e *stakeholders* têm interesses convergentes que se completam no jogo da política. Desta forma, esta não aparece como um jogo de soma zero entre os principais atores envolvidos e interessados nos seus resultados.

Uma outra forma de ver a produção de políticas públicas acredita que o processo configura-se como um ciclo. Porém, este se apresenta como um processo linear. Nesta segunda forma, o processo passa por dois momentos distintos, o de decisão e outro de implementação que se completam. É no segundo momento que se percebe a fragilidade do diagnóstico ou do desenho da política, por isso, torna-se necessário realimentar os centros formuladores com as informações provenientes da ponta (implementadores). De posse destas informações, os formuladores fazem a correção de rota e da quantidade dos recursos mobilizados para que a política atinja seus logros (Silva e Melo 2000).

Olhando de uma outra forma o ciclo de formulação e implementação de políticas, percebe-se que o processo não é tão simples. O que acontece é um complexo sistema que envolve interesses dos mais diversos, recursos de toda natureza e a certeza de que uma política voltada para a solução de um problema hoje, sempre gera um outro problema mais a frente (Santos 1989). Assim, as dificuldades atravessam todo o seu processo de produção. Ao que tudo indica, já na formulação existem os mais variados problemas. No entanto, é na implementação que afloram todos os tipos de dificuldades que colocam em risco a política, programa ou projeto em execução. A não compreensão do ciclo das políticas públicas como um processo altamente complexo e de que a implementação é muito mais do que a simples execução das definições dos decisores governamentais, pode ser a raiz da fragilidade de muitas políticas. Talvez esta visão simplista tenha levado muitas delas a não sair do papel ou a produzir resultados muito diferentes dos esperados.

Contudo, tanto na concepção da produção de política pública como uma linha reta ou como um processo simples, o centro das dificuldades está na formulação. Estas visões conferem "um primado excessivo à atividade de formulação, em detrimento de outras dimensões" (Silva e Melo 2000, p 6). A

implementação e o monitoramento da política aparecem, neste caso, como atividades não problemáticas. Caso ocorram os problemas na implementação, estes são considerados desvios de rota, passíveis e fáceis de serem corrigidos. Esta correção acontece, muitas vezes, através de simples intervenções ou de redesenhos, para que a política siga seu trajeto e produza os resultados planejados. Esta é uma visão pouco realista do caminho das políticas públicas. Por isso, torna-se necessário buscar outras formas de ver o ciclo das políticas públicas.

O processo de produção de políticas pode ser visto de uma forma mais realista. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que, na maioria dos casos, as políticas são resultados de conflitos de objetivos entre os diversos atores, situados em espaços distintos do trajeto entre a sua formulação e a sua execução. Assim, em relação ao ciclo das políticas,

“os estudos de situações concretas revelam um padrão muito distinto, onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambigüidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa.” (Silva et alli 1999, p 5).

Como visto, um dos fatores que confere complexidade ao processo de produção das políticas são os conflitos entre os atores envolvidos, beneficiários e interessados nos seus resultados. Estes conflitos podem envolver os mais variados interesses. Entre estes merece destaque o conflito entre gestores e implementadores; entre gestores, implementadores e beneficiários; entre implementadores e beneficiários; entre gestores e *stakeholders* etc.

Buscando ser um pouco mais realista quanto ao processo complexo de produção de política, quais fatores devem ser considerados na sua implementação? Em primeiro lugar, a implementação precisa figurar como um momento crítico, conflituoso e de aprendizagem, ela “pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde os papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objetos de barganha” (Silva e Melo 2000, p 9). Além disso, pode ser considerado um processo autônomo, onde decisões cruciais para a vida da política são tomadas pelos agentes implementadores. O reconhecimento de que os agentes¹⁰ situados na ponta do sistema gozam de um alto grau de autonomia e discricionariedade para redesenhar a

¹⁰ Estes agentes passaram a ser denominados *street level bureaucrats* (Lipsky 1980) ou burocracia no nível da rua e figuram como atores importantes no processo de produção das políticas, pois estão situados em posições estratégicas e gozam de um amplo espaço de discricionariedade onde tomam decisões cruciais para o seu sucesso. Segundo Silva e Melo estão neste grupo os fiscais, agentes de trânsito, médicos e enfermeiros nas unidades básicas de saúde, professores nas escolas entre outros (Silva e Melo 2000). O termo burocracia foi utilizado porque se reconhece que as ações destes agentes são marcadas por rotinas que são fruto de aprendizagens no relacionamento com os usuários e que permitem uma certa fluidez na execução de suas ações no cumprimento de seu trabalho.

política ou dar a ela o acabamento final, passa a figurar como uma variável importante para o seu sucesso ou fracasso.

Este reconhecimento da importância dos implementadores advém de outra constatação importante que, se não observada, compromete os seus resultados e joga pelo ralo uma grande quantidade de recursos e a legitimidade dos gestores. Esta outra constatação é a de que os formuladores das políticas públicas operam em ambientes, muitas vezes, carregados de incertezas. As incertezas, por sua vez, vêm das limitações cognitivas dos fenômenos nos quais buscam intervir; das dificuldades em prever as contingências que podem afetar tanto o ambiente interno da agência produtora da política quanto o ambiente externo sob intervenção; das limitações do conjunto de ações e decisões que os agentes devem seguir; e, por fim, políticas revelam preferências dos gestores/formuladores que muitas vezes divergem da coletividade, neste caso, a racionalidade técnica é minada pela política. As incertezas dos formuladores são completadas pela discricionariedade dos implementadores. Quanto mais incerto é o ambiente, maior a liberdade de operação dos implementadores.

Desta forma,

“a implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só ‘implementadas’. Conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambigüidades legais, omissões de normas, além de outros fatores, permitem que os executores de políticas tomem decisões relevantes para o sucesso da política” (Silva e Melo 2000, p 10 e 11)

Reconhece-se, assim, o amplo espaço ocupado pelo implementador no ciclo de produção de políticas públicas. No limite, o sucesso ou não de uma política depende em grande medida de sua adesão a ela.

Para se conseguir a adesão dos implementadores e o apoio dos *stakeholders*¹¹ é necessário a mobilização de um montante de recursos e a utilização de determinados instrumentos, as vezes, coercitivos. É preciso identificar os instrumentos e recursos que os gestores e os formuladores das políticas dispõem para garantir a adesão dos implementadores e o apoio dos *stakeholders*. Principalmente os primeiros, por estarem no interior da burocracia responsável pela produção das políticas, a sua adesão tem importância vital para a obtenção dos resultados planejados.

Apesar disto, raramente a implementação de uma política atinge integralmente todos os resultados, objetivos e metas previstas ou planejadas. Os objetivos são situações ideais. No entanto, existem determinados fatores internos e externos à política que são reais e, por isso, impedem a

¹¹ Os stakeholders são grupos envolvidos pelas políticas e nelas interessados. As abordagens atuais sobre a formulação e implementação de políticas têm dado grande importância a necessidade de incorporar estes atores no seu processo de formulação e implementação. A incorporação dos stakeholders está associada à necessidade de sustentação e legitimação da política a ser executada. Estudos asseguram que políticas, programas ou projetos que contam com sua participação na formulação e implementação têm chances maiores de atingir resultados melhores, muitas vezes, próximos do planejado (Silva et alii 1999).

consecução de todas as metas previstas. Porém, este fato não pode se transformar em argumento para não construí-las. Ao contrário, os objetivos da política devem ser construídos e compartilhados com todos os envolvidos na sua produção a fim de reduzir as resistências, ampliar o apoio a sua implementação e produzir sinergia na perseguição dos seus objetivos.

A simples divulgação dos objetivos não garante que haverá o apoio suficiente para que a política seja implementada. Mesmo assim, eles precisam ser amplamente difundidos e compartilhados com todos os afetados e envolvidos com a política. Segundo Silva et alli, não só os objetivos, mas, também o desenho deve ser compartilhado pois, em uma situação ideal, haveria um sim dos implementadores tanto em relação ao desenho quanto em relação aos objetivos da política proposta (Silva et alli 1999).

Contudo, o dissenso entre formuladores, implementadores, beneficiários e *stakeholders* em relação à política pode ocorrer, entre muitas outras coisas, pelo desconhecimento do seu desenho e dos seus objetivos. Ou ainda, os agentes podem conhecer o desenho e os objetivos, mas discordarem deles. Neste caso, os executores implementam os seus objetivos que podem ser diferentes daquelas metas propostas pelos formuladores. Ou, ainda, pode ocorrer de os envolvidos com a política buscarem meios de vetá-la como um todo, ou apenas alguma parte dela que não lhes interessa.

Esta situação leva à certeza de que algo raro de se ver em uma política é que ela venha a ser implementada como foi formulada. Tendo em vista a sua execução, o que acontece, em inúmeros casos, é que os implementadores, possuidores de grande autonomia, a compreendem e a implementam de acordo com seus interesses. Neste caso,

“para obter adesão e ‘obediência’ (compliance) aos objetivos e ao desenho do programa, a autoridade central deve ser capaz de desenvolver uma bem-sucedida estratégia de incentivos. (...) Problemas na estrutura de incentivos podem explicar grande parte das dificuldades da autoridade central para obter eficácia na implementação de seus programas, mesmo que tenham sido cumpridos todos os demais requisitos necessários ao sucesso de um programa” (Silva et alli 1999, p 16).

Por outro lado, o meio onde ocorre a intervenção pública, com todos os seus problemas, exerce forte influência sobre os implementadores, age como um constrangimento a mais e pode provocar um choque de interesses entre estes e os gestores da política.

A discussão sobre as estratégias de incentivos para adesão dos implementadores à política, leva a reflexão para o campo dos recursos mobilizados e disponíveis para a sua execução. No entanto, antes de falar dos recursos necessários para a sua execução, é preciso reconhecer que a implementação de

uma política, especialmente a social, ocorre em um contexto macro e em um micro¹². O contexto de macro-implementação envolve o desenho geral, a legislação que regula, a rede de financiamento, a capacitação dos agentes, as normas e padrões de relacionamento entre as agências que de alguma forma são responsáveis pela política. A micro-implementação envolve um contexto específico das unidades de atendimento, onde há o relacionamento direto com os beneficiários da política (Mokate 2000, Costa 2004, Nogueira 1998, Berman 1978).

A macro e a micro implementação podem estar vinculadas a uma mesma agência governamental. Apesar disto há um distanciamento entre elas que as colocam em pontos distintos do percurso transitado pela política. Estes dois contextos podem ter posições e ações opostas referindo-se a uma mesma política. Por isso, a aproximação entre os dois contextos exige dos gestores o compartilhamento de objetivos e a mobilização de recursos. Os recursos são os instrumentos necessários para garantir a sustentabilidade¹³ de uma política durante o tempo de sua execução e que seus efeitos perdurem por um tempo, o mais longo possível, até que a demanda esteja superada. Muitas vezes, uma política ou programa ou projeto exige que haja uma permanência maior no tempo, isto mesmo depois de os recursos terem se esgotado.

Segundo Mokate a sustentabilidade de uma política exige a mobilização de pelo menos 6 tipos de recursos¹⁴ ou de capitais. São eles: o capital humano, natural, cultural, institucional, físico e financeiro (Mokate 2000, Velarde 2007, Nogueira 1998). Além destes, não se pode esquecer que em sociedades democráticas e complexas, a produção de políticas públicas, especialmente as sociais, é resultado de conflitos e gera disputas de toda natureza. Este fato acontece porque a quantidade de recursos disponibilizados é insuficiente para atender todas as demandas e interesses presentes na sociedade e que reivindicam direitos. A definição de qual ou quais setores sociais e regiões são contempladas com os recursos do Estado é resultado dos embates que acontecem almejando maior

¹² Paul Berman em seu trabalho "The study of macro and micro implementation of social policy" chama a atenção para a existência da macro e da micro implementação. A primeira tem origem nas agências centrais do governo e a segunda nas agências locais próximas dos beneficiários das políticas públicas. Cada uma destas arenas apresenta características próprias que respondem aos constrangimentos e aos interesses dos *stakeholders* próximos e estão expostas às pressões exercidas por eles. Para ele a implementação de uma política pública é decorrente da adaptação da macro implementação com a micro, ou seja, do projeto com o cenário organizacional local e, também, a própria agência local precisa se adaptar ao projeto. É desta mútua adaptação que possibilita a implementação (Berman 1978).

¹³ Para Mokate sustentabilidade relaciona-se com a necessidade de contar com o apoio de determinados atores, cujo poder e participação são indispensáveis para que uma política, programa ou projeto possa manter-se no tempo (Mokate 2000). Assim, a efetividade ou eficácia de uma política depende muito da sua sustentabilidade. Ou melhor, a sustentabilidade é um pré-requisito para que uma política se efetive. Ou ainda, a sustentabilidade é a certeza de que a política avança na direção certa, por isso, goza de apoio para sustentá-la. No entanto, sustentabilidade em relação a uma política tem algumas exigências como, as gerações futuras não ficarem em situação pior que a atual e que as decisões atuais não impeçam que haja condições de vida melhores no futuro. Por isso, sustentabilidade relaciona-se com equidade e justiça intergeracional (Mokate 2000).

¹⁴ Esta autora utilizou os estudos do Banco Mundial de 1990 que analisou mais de 550 experiências de políticas, programas e projetos bem sucedidos. Segundo esta autora, o Banco Mundial, acredita que a sustentabilidade de uma política depende em grande medida do uso equilibrado destes recursos que ele chamou de "capital".

parcela deles e, isto, muitas vezes, influencia nas decisões dos governos e dos gestores públicos (Santos 1989, Costa 2004). Por isso, o capital político é mais um a ser anexado ao rol proposto pela autora. Talvez, não querendo estabelecer uma hierarquia de importância entre estes recursos, mas reconhecendo a importância das disputas, mobilizações e acordos na definição da aplicação dos recursos públicos, o capital político configura-se como um dos mais importantes entre estes recursos ou capitais apresentados neste momento.

Além do capital político, é importante ressaltar a importância do capital social¹⁵. Este tipo de capital não depende exclusivamente da ação governamental, pois ele é próprio da sociedade e está relacionado com o nível de confiança dos beneficiários e dos interessados na ação governamental. No entanto, os governos podem estimular a sua criação e ampliação à medida que estimulam formas de produção de políticas que aumentem o grau de autonomia da sociedade em relação ao Estado. Para isto, devem ser evitadas políticas clientelísticas ou relações muito verticalizadas entre as agências produtoras das políticas, os seus beneficiários e outros interessados na sua produção (Boschi 1999).

A princípio, as políticas educacionais poderiam figurar claramente entre as políticas que aumentariam o grau de autonomia da sociedade frente ao Estado e, portanto, a sua quantidade de capital social. No entanto, nem todas as políticas educacionais têm esta finalidade. Existem políticas educacionais claramente voltadas para exclusão e hierarquização da sociedade e que atentam contra a produção de capital social, à medida que joga na marginalidade uma grande parcela da população que não consegue acessar e progredir no sistema educacional.

Os capitais são recursos mobilizados pelas agências produtoras de política para que esta atinja os resultados e metas planejadas e possa durar o tempo necessário para solução do problema que demandou a intervenção pública. Por esta razão, nas nossas análises sobre a Escola Plural, identificamos o uso destes recursos. Acreditando serem eles variáveis importantes a ser consideradas na investigação da profundidade das mudanças no sistema educacional da prefeitura de Belo Horizonte provocadas pela sua política educacional. Para tornar mais claro a importância de cada um destes capitais no processo de produção de uma política, buscamos caracterizá-los¹⁶.

¹⁵ A ideia e o conceito de capital social foi trabalhado por Putnam quando analisou o desempenho das instituições governamentais nas distintas regiões da Itália. Ele percebeu que no norte da Itália, onde havia uma tradição de organização da sociedade mais autônoma em relação ao Estado, a Igreja, a Máfia e aos políticos tradicionais, desenvolveu-se uma relação de confiança mútua e reciprocidade entre os indivíduos. Esta confiança favorece o desenvolvimento desta sociedade já que há por parte dos indivíduos disposição maior para a cooperação, pois há a certeza de que quando eles necessitarem poderão contar com o apoio dos outros indivíduos. Esta disposição de cooperação acaba por favorecer o desempenho do Estado em propor e executar as suas políticas, pois nesta sociedade há uma grande disposição para a cooperação. Fato que não ocorre no sul da Itália, região sob forte influência da Igreja, da máfia e de políticos tradicionais que adotam práticas clientelísticas.

¹⁶ Ainda fazendo referência ao trabalho de Mokate, esta autora utiliza mais uma vez os estudos do Banco Mundial para identificar os fatores que tornam um programa sustentável. Há uma coincidência entre estes fatores e os capitais considerados necessários, por esta agência de fomento, para que uma política consiga ser implementada e atinja seus

O capital financeiro pode ser definido como o conjunto dos recursos financeiros disponibilizados para produção do diagnóstico da situação a sofrer intervenção, para o desenho, execução e avaliação da política. A mobilização dos recursos financeiros deve levar em conta não só as demandas atuais da política, mas a sua sustentação futura. A discussão sobre os recursos financeiros pode parecer simples, mas ela trás embutido o debate sobre a eficiência e sobre a eficácia¹⁷ das políticas públicas. Os recursos financeiros envolvem a mobilização dos insumos necessários para o desenvolvimento da política. Por outro lado quando a política persegue a eficácia, a preocupação com os recursos financeiros deixa de ser o centro. Busca-se, neste caso, a solução do problema dentro do prazo previsto, para isto, não podem faltar os insumos necessários para sua execução.

A construção de uma rede de incentivos para aproximar gestores/formuladores das políticas dos seus executores passa pela quantidade de recursos financeiros disponibilizados. Certamente, a oferta de prêmios para metas conquistadas figura como um forte incentivo aos implementadores. Esta está se tornando uma prática comum entre os governos dentro dos novos modelos de gestão pública. Há um grande número de experiências bem sucedidas, em que o gestor constrói metas pactuadas com os executores e premia cada etapa conquistada. Para isto, não podem faltar os recursos financeiros. O não cumprimento dos acordos compromete os resultados das políticas.

Os recursos técnicos ou humanos relacionam-se com o diagnóstico do meio que sofrerá a ação, do uso eficiente dos insumos mobilizados, do aumento ou diminuição dos produtos ofertados e possíveis mudanças no ciclo de produção da política (Mokate 2000). O reconhecimento da cadeia causal do problema que demanda a intervenção, das possíveis alternativas de soluções e da complexidade da política a ser implementada, inclusive dando relevância aos possíveis riscos que ela sofrerá, está relacionado com os recursos técnicos disponibilizados para ela. Assim, este se revela como um recurso de grande importância para a política. E está vinculado à construção da rede de incentivos que será ofertado aos executores. Os acordos sobre metas a serem conquistadas depende, em grande medida, do diagnóstico da situação, em que os objetivos pactuados precisam ser factíveis, para que a política não caia na descrença e, por isso, não saia do papel.

objetivos. Portanto, buscaremos caracterizar cada um dos tipos de capitais utilizando a própria definição que Mokate dá a cada um deles. A exceção está em relação ao capital político que foi uma definição apreendida de vários autores (Reis 1994).

¹⁷ Esta é uma outra discussão tratada por Mokate, ela considera que há uma grande diferença entre eficiência e eficácia. Atualmente, com a preocupação com o ajuste, responsabilidade fiscal e metas de superávit primário na economia, as políticas sociais sofrem constrangimentos que obrigam a uma maior eficiência. Políticas voltadas para eficiência trazem consigo a preocupação em ajustar os seus objetivos com o controle dos gastos. Por outro lado, nas políticas voltadas para eficácia o centro das preocupações está relacionado com a solução do problema que a política busca enfrentar, dentro de um prazo previsto. Para que isto ocorra, muitas vezes, é preciso mobilizar uma grande quantidade de recursos financeiros (Mokate 2000).

Para entender a importância do capital ambiental ou natural é preciso compreender que toda política é um caminho de mão dupla. Ou seja, o ambiente que sofrerá a intervenção por mais degradado socialmente que possa parecer, sempre oferecerá para os gestores públicos determinados recursos imprescindíveis para o sucesso da política. Mesmo que haja um bom diagnóstico do ambiente e uma quantidade grande de recursos financeiros e materiais, a busca de resultados satisfatórios não pode prescindir destes recursos. Além de possuir informações e insumos que devem figurar na política, a participação dos indivíduos do meio que sofre a intervenção, sejam eles beneficiários ou não, aparece também como um elemento importante para a sustentabilidade da política.

O meio onde se busca aplicar a política é, também, uma variável importante a ser considerada pelos formuladores das políticas e pelos gestores públicos. Para compreender a sua importância, é preciso verificar como o meio entrou no diagnóstico para elaboração da política, e se há flexibilidade para possíveis mudanças que venham ocorrer no ambiente após a sua aplicação. O meio pode reagir de forma distinta, ou apoiando a política e aceitando mudar comportamentos e atitudes, visando os benefícios da intervenção governamental, ou pode haver resistências e vetos à medida que a política propõe mudanças que ferem costumes e crenças amplamente aceitas e consolidadas ou, ainda, se a política trazer prejuízos e perdas para determinados atores interessados ou beneficiários.

Assim, o ambiente ou capital natural pode agregar ou retirar recursos da política. Cabe aos formuladores e gestores incorporar os conteúdos oferecidos pelo meio ao desenho e ao planejamento da implementação. Os implementadores devem dispor e usar grande parte destes recursos, pois são eles que interagem com o ambiente e com os beneficiários. Por isso, é aconselhável, para o sucesso de uma política, uma aproximação entre gestores, formuladores, implementadores e beneficiários em todo o ciclo de sua produção. Esta aproximação deve se transformar em um momento de aprendizagem, pois as informações e experiências compartilhadas reduzem as resistências e os preconceitos e aperfeiçoam a capacidade institucional da agência pública responsável pela política.

A forma como o Estado, em todos os seus níveis, relaciona-se com a sociedade e como esta reage a suas intervenções é determinante na efetividade e a sustentabilidade de uma política. Normalmente em lugares onde há um nível de dependência grande da sociedade em relação ao Estado, ou de alguma outra instituição, e que há uma relação direta sem a mediação de organizações sociais, criam-se relações de clientelas, bastante danosas para o sucesso de políticas de caráter redistributivo¹⁸.

¹⁸ Souza distingue três arenas ou três formas em que se dá a relação do Estado com a sociedade através das políticas. São a distributiva, a regulatória e redistributiva. A distributiva envolve relações individualizadas sem os conflitos típicos das arenas onde os recursos públicos são disputados pelos atores organizados. A regulatória também pode ocorrer desagregação na oferta do bem ou serviço público, neste caso, em menor intensidade que a distributiva. Vincula-se a concessão de serviços públicos. E, por fim, a redistributiva que envolve todas as políticas voltadas para sujeitos coletivos ou a sociedade em geral. Tem alto teor de conflito, figura-se em um campo de disputa dos recursos públicos, pois envolve

À medida que algumas políticas sociais, como educação e saúde, figuram como direito universal de todos os cidadãos e há a universalização da oferta, do acesso e da cobertura abre-se o caminho para superação desta prática.

Por outro lado, a existência rotineira de práticas políticas marcadas por relações muito verticalizadas do Estado com a sociedade, em que as arenas de disputas dos recursos públicos não são publicizadas, onde há assimetria na representação de interesses e onde interesses de determinados grupos privados se sobrepõem a outros que afetam uma maior parcela da população, influem negativamente na cultura política e organizacional da sociedade. Estas práticas, associadas a outras como o clientelismo e a patronagem¹⁹, tão comuns em sociedades como a brasileira, marcada por uma grande desigualdade social e exclusão de amplos setores da sociedade do acesso aos bens e serviços públicos necessários para a reprodução da vida, tornam o capital cultural nocivo à sustentabilidade das políticas. Isto acontece porque a cultura política fica carregada de vícios, difíceis de serem sustentados em sociedades democráticas. Este fato fica mais claro principalmente quando as políticas visam atingir setores da sociedade com menor capital político e organizacional, situados na extremidade inferior da pirâmide social (Molina 2000).

Por fim, cabe falar da capacidade institucional e da governabilidade que os governos têm sobre as políticas. A capacidade institucional e a governabilidade se completam, pois a primeira refere-se aos aspectos legais envolvidos na produção da política, ou seja, se existe uma legislação que apóia ou se o governo é capaz de criá-la e sustentá-la. Para isto, é preciso ter secretarias e agências estruturadas e capacitadas não só para criar a política, mas para dar andamento as decisões, buscando e fornecendo os recursos necessários para seu sucesso. A governabilidade relaciona-se com a capacidade de liderança do governo sobre toda a sua máquina. Governabilidade vai além da capacidade decisória e envolve também a implementação das políticas. Para que uma política avance dentro da estrutura do governo é necessário que este tenha liderança sobre o conjunto da burocracia e, até mesmo, da sociedade. A liderança não significa apenas o uso dos instrumentos coercitivos e da aplicação da legislação. Pode e deve significar negociação, convencimento, premiação e acordos. Práticas de governança participativa e de gerenciamento público tornaram-se um recurso a mais para aumentar a governabilidade (Mokate 2000, Diniz 1998, Boschi 1999).

grandes montantes. Políticas redistributivas voltam-se, normalmente, para distribuição de renda e da propriedade (Souza 1976).

¹⁹ O termo patronagem foi amplamente utilizado por Mainwaring ao caracterizar as relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. Ele considera que a patronagem é uma das marcas profundas na política brasileira. Patronagem, para ele, é o uso indevido dos empregos e cargos na estrutura do Estado para conseguir o apoio de um determinado grupo ao governo, ou para neutralizar pressões advindas da sociedade que poderiam dificultar a autonomia do Estado frente a sociedade, ou, ainda para conseguir que um determinado grupo político continue dominando o cenário político de alguma região do país. Trata-se, pois, de uma prática predatória, reduz a legitimidade do governo em coordenar e implementar políticas e aumenta a dependência da sociedade em relação ao Estado (Mainwaring 2001).

A utilização destes recursos aparece como uma condição necessária para a sustentabilidade de uma política e que ela consiga produzir os resultados esperados. O reconhecimento de que a implementação de políticas percorre o caminho da macro para micro implementação e de que estes momentos, apesar de imbricados, são distintos. Além disto, o reconhecimento de que o ciclo das políticas são complexos de nós e conflitos envolvendo tanto a relação do Estado com a sociedade, como as diversas agências no seu interior como, também, os diversos estratos da burocracia estatal e, principalmente, os formuladores e implementadores das políticas. Mostra que a aproximação e a redução das distâncias e dos conflitos entre os pólos que se opõem na configuração de uma política, exigem do Estado ou da agência no interior do Estado, responsável pela sua produção, uma capacidade de criar estes recursos se quiser realmente efetivá-la.

Não basta, então, que uma política seja bem desenhada. Não é novidade o reconhecimento de que existe uma grande distância entre o desenho e a política real. Ou seja, existe uma diferença considerável entre o desenho original da política e a forma que ela atinge os seus beneficiários. O reconhecimento deste fato por parte dos gestores e dos executores da política poderia forçar uma aproximação maior entre estes atores. Este fato poderia provocar debates que levariam à construção de metas comuns e pactuadas.

Por outro lado, não reconhecer que existem diferenças entre o desenho e a política executada, às vezes, explica os fracos resultados obtidos por ela. Não há por parte dos responsáveis a consciência de que a estrutura do Estado é fragmentada e que, em grande parte do tempo, estão em campos opostos gestores e executores, quem elabora a política e quem a implementa. Conceber o Estado como um todo ou como uma estrutura homogênea, não conflituosa, pode significar uma visão ingênua ou demasiadamente otimista do funcionamento da máquina pública. Este tipo de visão pode dificultar a construção da sinergia de esforços no interior da burocracia estatal em função do cumprimento das metas da política e, com isso, contribuir para aumentar o grau de dificuldade na consecução dos objetivos desejados. Assim, o

“grau de sucesso da implementação estará, portanto, diretamente associado à capacidade de obtenção de convergência dos agentes implementadores em torno dos objetivos e da metodologia de operação de um programa” (Silva et alii 1999, p 12).

O ciclo da política, visto desta forma, é tratado como um complexo sistema de nós e gargalos, como uma cadeia complexa de conflitos, negociações, vetos e acordos. Por trás disto, está a mobilização de recursos, a busca de legitimidade para dar sustentação à política e a capacidade de coordenação dentro e fora das agências encarregadas de sua produção. Daí a não linearidade do processo, já que a cada momento a política pode mudar de rota, dependendo da decisão de cada um

dos atores colocados nestes nós ou gargalos. Isto acontece porque as políticas, especialmente as sociais, implicam em interferências sobre uma dada realidade e sobre determinados indivíduos buscando mudar os seus comportamentos e as suas rotinas, muitas vezes, alterando o seu dia-a-dia.

A realidade, entre muitas outras coisas, é composta também por rotinas cristalizadas e interesses consolidados. Ao envolver estes interesses e rotinas, os gestores provocam conflitos de toda natureza que se não forem bem tratados colocam em risco a política em execução. Velarde ilustra bem esta situação ao afirmar que

“a lo largo de la implementación de un programa social, los operadores interactúan entre sí, pero también lo hacen con sus superiores jerárquicos, la autoridades políticas y los usuarios de los servicios que generan. Todos estos actores interactúan estratégicamente, es decir, buscan de manera relativamente sistemática que sus valores, visiones e intereses prevalezcan sobre otros en la orientación y marcha de la política ou programa em cuestión.” (Verlarde 2007, p 9).

Dá a necessidade de conhecer bem não só a realidade em que se busca intervir, mas os conteúdos da política, a estrutura da máquina pública, com todos os seus atores que podem influenciar positiva ou negativamente na política, o percurso que a política deve transitar para chegar até seus beneficiários, além de todos os atores interessados na sua efetivação ou não. Este conhecimento tem por finalidade contribuir para tornar o trajeto da política menos problemático.

Todo o quadro descrito anteriormente tem como finalidade principal a construção de um quadro que permita analisar o ciclo da política, especialmente das políticas sociais, com toda a sua complexidade, colocando ênfase na ponta do sistema quando a política chega aos seus beneficiários, ou seja, na sua execução. A implementação se configura como um dos momentos mais tensos de todo o ciclo, em que o desenho da política pode ser modificado pelos operadores de ponta dependendo de uma série de fatores. Entre estes, destacamos o choque de objetivos entre os formuladores e os executores, possíveis falhas no diagnóstico e na cadeia causal do problema, a insuficiência de insumos e de outros recursos, problemas no ambiente externo à política que podem influenciá-la negativamente, a forma como acontece a implementação, a ausência de interação com os beneficiários, entre outras coisas. Cabe, portanto, ao analista identificar os pontos críticos, a profundidade das modificações ocorridas no desenho provocadas pelos implementadores e se os resultados ficaram distantes daqueles objetivos traçados para a política. É desta forma que estamos buscando analisar a Escola Plural, como um sistema complexo e tenso, com nós críticos e com redesenhos que alteraram o trajeto proposto e as metas planejadas. É na sua implementação que ficam evidentes os seus limites e erros e, portanto, é ali que estamos fazendo a nossa mirada.

Até aqui nos propusemos a mostrar o quadro altamente complexo que cerca a produção de políticas públicas, com ênfase especial nas sociais. Uma política educacional, como qualquer outra política social, apresenta problemas de alta complexidade, por envolver grande quantidade de recursos e interesses fortemente consolidados e, além de envolver um grande número de atores interessados no seu sucesso ou fracasso, as políticas educacionais guardam um potencial de conflito, às vezes, não pensados pelos gestores públicos. Mas, as políticas educacionais não são todas iguais. Algumas delas carregam potenciais de conflitos infinitamente maiores que outras. Por isso, torna-se necessário recorrer a uma tipologia das políticas educacionais para melhor compreensão dos seus potenciais de conflitos ou de “algum *tradeoff* não muito agradável” que venha a surgir no decorrer de sua implementação ou em consequência desta (Santos 1989).

Como as políticas apresentam diferenças em relação aos custos e benefícios, às tecnologias a serem utilizadas na sua implementação, a interação com os beneficiários etc, julgamos necessário recorrer a outras tipologias que permitam identificar, a partir das diferentes características das políticas, os seus potenciais de riscos e conflitos. Com este esforço esperamos construir as condições para a análise da Escola Plural, com toda a sua complexidade. Cabe lembrar que buscamos analisar os conflitos, riscos e desvios desta política educacional para compreender os motivos que eventualmente possam estar impedindo de que ela venha colher melhores resultados.

2.1.2- Tipos diferentes de implementação de políticas sociais

Existem inúmeras de formas de classificar as políticas públicas. Queremos neste momento mirar naquelas em que a implementação aparece como o foco principal. Contudo, sabemos que é difícil estabelecer um único conjunto coerente de tipos que assegure o fornecimento de elementos suficientes para a adequada análise da implementação, com todos os seus riscos e conflitos. A forma de implementação revela como os gestores públicos pensam a administração pública, a relação desta com a sociedade, a finalidade da política, a importância da sociedade e dos beneficiários de um dado programa ou política como parceiros para esta atinja resultados ótimos, a importância dos instrumentos teóricos para iluminar a leitura da realidade em que se busca intervir e como um determinado problema vira demanda, entra na agenda pública e passa a figurar como uma prioridade de ação do governo.

Apesar de algumas pequenas diferenças entre alguns autores que construíram tipologias de implementação, e as utilizaram para analisar determinadas políticas públicas (Rua 1998, Meny e Thoenig 1992, Martinic 2001, Costa 2004), conseguimos identificar 4 tipos diferentes de forma de

implementação: *top-down* ou “de cima para baixo”, *bottom-up* ou “de baixo para cima”, “o incremental” ou “parcelado” e o “global” ou “*big-bang*”.

Segundo Meny e Thoenig, implementação de políticas tipo *top-down* apresenta-se como um modelo cujo as decisões são tomadas em um centro e o restante se reduz a executá-las. Para eles, neste modelo há uma subestimação da implementação, pois em Estados que definem suas políticas assim e gestores que agem desta forma, reside a crença de que a implementação fazia parte do aparato administrativo como algo marginal; há uma primazia da hierarquia da autoridade e os decisores seriam amplamente obedecidos pelos executores que atuam na base do serviços público; existiria uma separação entre o universo político e o administrativo, sendo que o segundo é neutro e cumpre o interesse geral; o uso racional dos recursos públicos e a busca da eficiência seria o objetivo de todos os indivíduos situados na estrutura da administração pública (Meny e Thoenig 1992).

No modelo *top down* quem decide transfere ao executor critérios técnicos, impessoais e uma base legal de ação. As interações, entre quem decide e quem executa, acontecem a partir de procedimentos específicos e detalhados, ou seja, os executores põem em prática somente as instruções que receberam dos decisores. Os autores descrevem desta forma os procedimentos de gestores e executores, no modelo *top down*,

“una secuencia lineal que descende del centro hacia la periferia. Lo alto gobierna por la definición del sentido y los fines, y por el mantenimiento de la autoridad. La base aplica, por conformidad a la jerarquía y por apropiación instrumental.” (Meny e Thoenig 1992, p 159 – 160)

A descrição feita acima sobre o modelo *top-down* de implementação de políticas públicas supõe uma relação discricionária do Estado frente a sociedade e, no interior da administração pública, dos decisores frente aos executores. Neste modelo, há uma clara separação entre Estado e sociedade, como se estes dois entes fossem estranhos um ao outro. E a administração pública é vista somente a partir de critérios técnicos. Desta forma, as políticas públicas seriam produzidas por uma tecnocracia iluminada que não se deixaria contaminar pelas pressões da sociedade. Ela teria clareza daquilo que a sociedade necessita e não haveria necessidade de a sociedade reivindicar outros direitos.

Martinic, ao analisar as formas como se dava a produção de políticas educacionais nos diversos países da América Latina, percebeu que é muito comum a presença de implementação do tipo *top-down*. Esta forma de implementar políticas educacionais vem acontecendo mesmo depois que muitos dos países da região caminharam na direção de democracias poliárquicas²⁰. Ele considera que uma

²⁰ O termo democracia poliárquica construído por Robert A. Dahl para, entre outras coisas, melhor caracterizar a democracia política devido ao amplo do uso do termo e a falta de clareza sobre quais parâmetros poderia se identificar uma

política é produzida e implementada “de cima para baixo” quando ela parte do órgão central de governo e atinge a periferia do sistema político. Em suas palavras,

“se inicia com una ley federal de Reforma la que es asumida, posteriormente, por la provincia al dictar sua propia ley para organizar el proceso de reforma” (Martinic 2001, p 22)

Uma política é implementada “de cima para baixo” ou “*top-down*” quando ela é desenhada por uma agência no interior do governo, seja ele federal, estadual ou municipal e executada pela burocracia situada na ponta do sistema público. Neste caso, considera-se que já havia uma demanda na sociedade e que o poder público foi sensível²¹. Apesar de a demanda vir da sociedade, a política partiu do governo.

Não significa, contudo que mesmo vindo do governo, ela faça um caminho reto e seja executada sem problemas pela “burocracia no nível da rua”. Pelo contrário, o gestor que propõe uma política do tipo *top-down*, às vezes, pode ter clareza de que mesmo que ela tenha origem no interior da administração pública, nos centros decisores, necessita de recursos para que ela atinja os logros para os quais ela foi criada. E que o caminho entre o desenho e a execução é marcado por problemas de toda a natureza. Ademais, como será tratado mais adiante, existem alguns tipos de políticas que são construídas pelo governo, mesmo que não haja uma demanda clara por parte da população, pois só ele tem os meios técnicos e os recursos necessários para isso, e, no entanto, são extremamente necessárias para a sociedade²².

verdadeira democracia. Ele identifica 8 condições tanto para analisar uma verdadeira democracia (categoria analítica) ou para que se tenha uma democracia (categoria normativa). Em resumos são estas as 8 condições: todos votam (indivíduos em condição de votar – por exemplo, com uma idade mínima); o voto tem o mesmo peso; vale a maioria dos votos; os votantes possam inserir novas proposições para serem votadas; que os votantes tenham acesso as informações sobre o que devem votar; que as alternativas vencedoras nas votações substituam as perdedoras; a ordem dos eleitos seja respeitada; que as novas decisões tomadas no período pós-eleitoral seja submetida às 7 condições anteriores (Dahl 1974, p 70 – 74). Quanto mais próximo das 8 condições um sistema político estiver, mais ele se constituirá como uma democracia poliárquica e mais sólido e estável tenderá a ser.

²¹ Segundo Rua as políticas públicas “resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio ambiente e, frequentemente, *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político)” (Rua 1998, p 2). A forma que as demandas originadas do meio ambiente chegam ao poder público é variada, e vai desde as manifestações públicas até os lobbies. E a forma que a demanda originada no interior do sistema político entra na agenda é variada, podendo ocorrer casos que no interior da burocracia existe agentes solidários com determinadas demandas sociais e, por isso, consegue transformar em políticas esta solidariedade. Evelina Dagnino em seus estudos sobre “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil” revela casos em que as demandas sociais de grupos com baixa capacidade de mobilização e com pouco capital político, contaram com a disposição solidária de agentes públicos no interior da burocracia, para verem suas demandas transformadas em políticas públicas. Neste caso, a política originou-se no Estado para a sociedade, apesar da demanda situar na segunda. Além disto, políticas de reforma das estruturas da máquina pública sempre se originam no interior do Estado, a partir dos centros decisores. Estas reformas acontecem pela necessidade de eficiência, o que muitas vezes não é desejado pela burocracia e nem mesmo pela sociedade (Dagnino 2002).

²² Existem alguns tipos de políticas que são totalmente desenhadas no interior das agências governamentais e, muitas vezes, a sociedade ou grupos sociais específicos ainda não tinham dado conta de sua necessidade. A prevenção a alguma doença que esteja atacando uma determinada região ainda distante que ainda não representa uma ameaça direta, mas que para se evitar quaisquer riscos adotam-se medidas preventivas, é um dos exemplos. Porém, existem outros problemas em outras áreas da administração pública onde a prevenção ou outra medida qualquer é uma necessidade, principalmente no campo econômico e tributário.

No lado oposto da implementação *top down*, tem-se a *bottom-up*. Meny e Thoenig descrevem assim o modelo

“el punto de partida se sitúa em la formulación concreta del comportamiento o de la situación que, en la práctica, incita a intervenir a una autoridad pública. Después, se trata de definir las soluciones organizativas, a través de las cuales este comportamiento o esta situación pueden verse afectados o modificados por la política pública, observando el efecto esperado.” (Meny e Thoenig 1992, p 167)

Este modelo tem a visão de que o ponto de partida da política se encontra na sociedade, que as agências públicas simplesmente são sensíveis às demandas sociais, e transformam-nas em intervenções que possam mudar a vida e o comportamento da população alvo da política. Além disto, fica evidente no modelo *bottom-up* de implementação que as normas, valores e visões que cercam a produção de políticas são contraditórios e conflituosos entre si²³. Isto exige por parte dos decisores uma atitude de respeito e confiança com os beneficiários e todos interessados na política. Ou mesmo, que eles venham a ganhar para os objetivos da política todos aqueles atores situados em momentos importantes do seu trajeto. Há, também, a necessidade de conseguir o apoio e a adesão dos seus beneficiários, quando a política necessita da participação destes para obtenção dos resultados aos quais ela foi projetada.

Há outras características do modelo “de baixo para cima” ou *bottom-up* que merecem ser destacados. Em primeiro lugar, o ponto de partida da política são as situações concretas que forçam a intervenção de uma autoridade pública. Em seguida, são traçadas as estratégias e levantados os recursos necessários para a implementação. Esta acontece quando a política chega aos beneficiários. É neste momento que é possível ver até que ponto a situação problemática foi afetada ou modificada pela intervenção pública. Diferentemente do enfoque *top-down* em que o centro da política estava nos políticos e nos decisores, no modelo “*bottom-up*” o centro da política está na outra extremidade do sistema, em um mundo em que a solução dos problemas passa pelas mãos dos seus executores (Meny e Thoenig 1992).

No modelo “de baixo para cima” a implementação ganha importância significativa, pois é ali, na ponta do sistema que acontece uma importante aprendizagem que pode fornecer para todo o complexo as informações necessárias para um bom desempenho da política. Assim, a implementação aparece não mais como um mero cumprimento de metas e objetivos traçados pelos decisores e sim

²³ Quando se constrói uma política social a partir da sociedade, ou seja, *bottom-up*, não há a garantia de que ela terá plena aceitação por todos os membros ou grupos sociais. Desde o início deste trabalho estamos tendo o cuidado de mostrar que as políticas sociais são objetos de disputas intensas. Isto ocorre porque há interesses distintos na sociedade. Estes interesses se organizam a fim de capturar as políticas públicas. Por isso, pode ocorrer de a política a ser implementada ser próxima dos interesses de um determinado grupo, levando os outros a se oporem a ela. Por isso, afirmamos que mesmo neste caso as políticas não conseguem se desvencilhar das contradições e conflitos que fazem parte de sua rotina.

como parte fundamental do sistema político. Cada um dos pontos ou nós do complexo gerador de políticas tem a tarefa não só de aplicar da melhor maneira aquilo que foi decidido, mas de participar ativamente e intervir no desenho modificando-o e adequando às demandas do meio, até chegar ao beneficiário que, também, é considerado um ator ativo no processo e com poder de intervir para que haja fidelidade entre a política e as suas demandas.

Martinic considera que uma política é construída “de baixo para cima” quando ela nasce na sociedade e, posteriormente, é apropriada pelo Estado e volta como regra ou lei e vigorando em todos os pontos responsáveis pela sua execução. Ele considera como um caso típico de uma implementação do tipo *bottom-up*, o caso de El Salvador e descreve da seguinte forma o que aconteceu,

“la experiencia Educo nace de la experiencia de los poblados campesino que estaban en la zona de guerra. En estas comunidades la educación tenía una forma autónoma y sin injerencia estatal contrataban a los maestros para que enseñen a sus hijos. Este modelo es recuperado por las políticas educativas y se extiende luego a toda zona rural y, finalmente, a las zonas urbanas.” (Martinic 2001, p 22).

A política tem origem nas práticas sociais, foi apreendida pelas agências governamentais e transformada em norma válida em todo o sistema educacional salvadoreño. Esta visão reforça a importância de cada um dos nós que compõem o complexo sistema de produção de políticas públicas e não somente aqueles situados nos centros decisores. Antes de ser desenhada, já existiam experiências concretas que permitiram a aprendizagem por parte dos técnicos situados no interior da burocracia. Este fato reforça a importância dos executores, pois foi do choque entre o modelo oficial existente com as experiências inovadoras empreendidas nas comunidades que o modelo foi redesenhado, abarcando as aspirações e as vivências dos beneficiários.

Não se pode falar em um modelo puro de implementação de políticas. Mesmo neste modelo *bottom-up*, sem a capacidade de direção das agências centrais ou dos pólos decisores e sem a aprovação dos centros de poder, as experiências permaneceriam com as comunidades, e não se tornariam uma política. A opção por um modelo ou outro de implementação é uma escolha do gestor público. A necessidade de legitimação e aprovação das políticas, para tornar mais fácil a sua eficácia ou a sua eficiência, em um contexto democrático, exige a interface entre poder público e sociedade e, também, um cenário de maior diálogo e interação entre os diversos atores no interior do Estado.

Apesar das ponderações acima, os dois modelos de implementação propostos até aqui são importantes para produzir análises e identificar o potencial de conflito²⁴ de uma política pública.

²⁴ Sartori em seus estudos sobre democracia, elaborou uma curva que sintetiza os riscos e custos ligados aos processos decisórios de um governo em relação a uma política pública. Para ele, os extremos estariam colocados quando uma política

Entretanto, existem ainda dois outros modelos que são opostos entre si, mas que não contradizem os dois expostos acima. Estas duas outras formas de implementação apresentam potenciais de conflitos diferenciados. E apresentam problemas quando utilizadas, dependendo de diversos fatores, entre eles a política a ser implementada, o ambiente externo a ser modificado e os interesses dos principais atores envolvidos na sua produção. As duas outras formas de implementar uma política são a "global" ou "big-bang" e a "incremental" ou "parcelada".

O modelo incremental, segundo Rua,

"significa buscar solucionar problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes, e sem provocar ruptura de qualquer natureza." (Rua 1998, p 10)

Ou seja, no modelo incremental de implementação, as intervenções são parciais e progressivas. A escolha das melhores alternativas para consecução dos objetivos não é traçada *a priori* pelos decisores. Ao contrário, as metas desejadas e as alternativas para alcançá-las são resultados de acordos entre os envolvidos. Portanto, não se persegue o objetivo dos decisores e sim as metas negociadas em cada etapa da implementação.

Quando se tem em mente que as negociações e a conformação de objetivos entre os interessados são estratégias importantes para implementação de uma política, há reconhecimento de que as agências situadas na ponta do sistema político possuem vida própria e que a interação com elas e com os beneficiários é um insumo importante. Quando agem desta forma, os gestores demonstram ter consciência que estas agências têm ritmos e características organizacionais e culturais próprias, acumuladas durante os anos que vêm implementando as políticas públicas. E constituíram certas rotinas nas suas relações com os meios em que estão inseridas que permitiram a adaptação das políticas propostas aos recursos disponíveis, às características do meio e às demandas apresentadas pelos beneficiários. Martinic está de acordo com esta visão, quando ao referir-se ao modelo incremental, sugere que esta forma de implementação,

"promueven que las unidades descentralizadas de los sistemas que, a su vez, tienen relaciones abiertas con su entorno, pongan en práctica las distintas innovaciones de un modo gradual de acuerdo a sus propios ritmos y realidades organizacionales y culturales." (Martinic 2001, p 22)

apresenta custo zero, pois o número de decisores seria o mínimo, ou seja, um. Por isso, ela apresentaria um risco muito alto. Por outro lado, uma política apresentaria risco zero, quando o número de decisores seria imensamente alto o que elevaria demais o seu custo. Os extremos tornariam a política impraticável. Entretanto, a elaboração e a implementação de uma política podem variar de um lado para outro, aproximando-se mais de uma ou de outra extremidade da curva de produção. (Sartori 1997).

A escolha do modelo incremental não é feita de maneira aleatória pelo decisor. Ela acontece por diversos motivos, entre eles a certeza de que não existem soluções perfeitas para os problemas que demandam uma política e nem sempre uma solução com bom suporte técnico contará com o apoio político desejável.

A implementação de forma incremental pode ser uma importante estratégia quando se trata de políticas com alto poder de provocar conflitos, ou com recursos²⁵ limitados (Rua 1998). A intensidade dos conflitos ou da resistência dos atores que assumem os custos de uma política, principalmente quando esta tem custos concentrados²⁶, é um fator importante para o sucesso ou fracasso dela. Neste caso, a adoção de uma estratégia gradual, é o caminho para o gestor trabalhar e negociar com os seus interessados, a fim de vencer as resistências. O mesmo ocorre quando os recursos mobilizados para a implementação são insuficientes. A estratégia incremental passa a ser necessária para ajustamento e adequação dos recursos buscando a eficiência. Isto ocorre porque em regimes democráticos, os governos não possuem total autonomia na alocação dos recursos. Na verdade, estes são distribuídos entre os diversos poderes e agências no interior do Estado. E, são distribuídos, também, entre uma grande quantidade de políticas e programas que buscam atender as diversas demandas que são colocadas para estes governos.

É importante observar que nem sempre a estratégia incremental de implementação é a mais adequada, mesmo em casos com um alto potencial de conflitos. Isto acontece porque permite aos opositores dela, maior tempo de mobilização para vetá-la, ou retirar a força e a legitimidade dos gestores ou da própria política. Podem ocorrer casos em que as negociações não produzam os resultados esperados. Pois, o simples fato de se constituir arenas de negociações, não significa que exista, por parte dos atores envolvidos, disposição em abrir mão de interesses consolidados. Quando os incentivos são insuficientes e incertos, ou os objetivos da política são muito divergentes daqueles desejados pelos implementadores, beneficiários ou outros interessados, os seus custos são aumentados e a implementação gradual pode resultar em maiores fracassos.

Por esse motivo, cabe verificar e caracterizar o modelo "*big bang*" ou "global" de implementação de uma política ou programa. Evidentemente, que este modelo apresenta algumas virtudes e problemas. Ele poderá trazer resultados satisfatórios para certos tipos de política, enquanto para outros não terá o mesmo efeito. Entretanto, muitos gestores fazem uso freqüente deste tipo,

²⁵ Neste caso, quando referimos aos recursos utilizados para uma política, não queremos limitar nossa abordagem simplesmente aos recursos financeiros. Utilizamos uma definição tratada anteriormente, proposta pelo Banco Mundial e trabalhada por Mokate que considera recursos técnicos, políticos, institucional, ambiental, humano etc (Mokate 2000).

²⁶ Os custos e os benefícios de uma política são fatores decisivos que interferem no seu desempenho. A análise dos custos e dos benefícios será feita mais adiante, quando será apresentada uma tipologia que aborda estes fatores. No entanto, de antemão, cabe ressaltar que uma política com custos concentrados e benefícios dispersos tende a sofrer forte resistência e apresentar dificuldades na sua implementação.

devido ao curto espaço de tempo em que permanecem nos seus cargos. A pressa em tornar efetiva uma política ou programa acaba se tornando um fator decisivo na escolha desta estratégia de implementação. Muitas vezes, a escolha não leva em conta o tipo, os recursos e os conflitos produzidos pela política. Na maioria das vezes, a decisão do gestor fica restrita ao critério tempo e urgência na implementação e na busca dos objetivos.

Quando uma política pública é implementada de forma global, considera-se que os gestores possuem um diagnóstico relativamente preciso do problema que está sofrendo a intervenção ou que tenha um bom conhecimento dele. E que eles conhecem com relativa precisão o trajeto a ser percorrido pela política até chegar aos seus beneficiários. Acredita-se, neste caso, que a interação com os seus beneficiários seja pequena ou que eles simplesmente apóiem a política, pois ela visa a melhoria de sua qualidade de vida. Quando isto ocorre, estes aparecem como simples receptores das decisões governamentais. Não há, na visão dos gestores, necessidade de maiores interações com os beneficiários. Por estes motivos, políticas implementadas de forma global normalmente são gerais e buscam resultados imediatos.

Normalmente, utiliza-se esta forma de implementação em campanhas de vacinação ou ajudas a uma região arrasada por um desastre ambiental. Dificilmente é utilizada em políticas mais complexas ou que provoquem conflitos mais intensos, como políticas de educação, de saúde ou de assistência social. Quando uma nova política ou programa educacional é criado, geralmente, os gestores buscam implementá-lo de forma incremental. É comum a escolha de escolas-pilotos ou regiões experimentais. Ou escolhe-se uma parte do programa em que a resistência é menor, ou em que há um apoio de um maior número de atores e implementa-se. Posteriormente, vai-se implementando as medidas que provocam maiores conflitos ou resistências. No entanto, é raro se utilizar o modelo global de implementação para políticas sociais.

O uso do modelo global de implementação é muito comum em sistemas políticos, em que o gestor público que assume um cargo não se sente comprometido²⁷ em dar continuidade à política que vinha sendo executada. Isto ocorre mesmo com uma política acertada e de grande impacto social. Por este motivo, muitas vezes, os governantes optam pela implementação *big-bang*. Menos pela relação autoritária com a sociedade e mais pelo risco de ver um bom programa ou uma boa política não chegar a seu termo. Nestes casos, as políticas ou programas tinham um grande apelo social, ou voltavam-se

²⁷ Quando isto ocorre há um déficit de accountability no sistema político e, individualmente, no gestor. Accountability é uma expressão utilizada por estudiosos para mostrar a relação do Estado com a sociedade. Quando os governantes são responsáveis, as instituições exigem o diálogo com a sociedade e buscam responder as demandas sociais há um alto grau de accountability. O inverso também ocorre. Neste caso, as instituições asseguram aos governos grande autonomia em relação a sociedade e os governos não se sentem comprometidos com as demandas sociais.

para determinados setores sociais com baixo poder de mobilização e pressão sobre as esferas públicas e, portanto, com baixo capital político.

Não é somente a forma como uma política é implementada que interfere nos seus resultados. Este é um fator importante, pois implica na construção de um cenário favorável ou não para a política. Mas, a definição de um modelo de implementação depende de inúmeros fatores. Não existe um modelo ideal, capaz de vencer todas as resistências e permitir que a política atinja todos os seus objetivos. A escolha de um tipo ou outro, cabe ao gestor público e a escolha depende de uma série de fatores, entre eles, a forma como ele exerce o poder, o grau de responsabilidade pública e os mecanismos de controle que a sociedade exerce sobre o governo, do tipo de política, dos recursos disponíveis, das demandas advindas do meio ambiente.

Existem outros fatores que, também, interferem tanto na escolha de um modelo de implementação, quanto no apoio dos atores interessados na política, que são os seus custos e benefícios. O peso dos custos e dos benefícios é um fator decisivo para resistências e de vetos ou para o apoio a intervenção pública, na forma de uma política. Para compreender o significado e a importância que os custos e os benefícios têm nos resultados de uma política, iremos construir uma outra tipologia que permitirá visualizar os impactos destas variáveis.

2.1.3- Classificação de uma política quanto aos seus custos e benefícios

O processo de construção de uma política pública é um processo político, pois envolve uma série de decisões, conflitos, negociações e acordos. As decisões tomadas e implementadas, por sua vez, atingem muitos indivíduos direta ou indiretamente. A forma como a política atinge estes indivíduos vai resultar em reações que podem ser favoráveis ou desfavoráveis a ela. A intensidade da reação dos interessados e afetados depende dos custos e dos benefícios que resultam dela. Se os benefícios são concentrados ou dispersos, ou se os seus custos são concentrados ou dispersos resultam em reações das mais diversas. A intensidade dos conflitos e dos desafios de uma política, depende do tamanho dos seus custos e sobre quem eles recairão. Costa reconheceu isto, ao afirmar que,

“a maneira pela qual diferentes atores supõem que a política, programa ou projeto os afetará tende a influenciar as chances de que os projeto seja de fato implementado e o perfil que de fato apresentará.” (Costa 2004, p 33).

A preocupação com os custos e benefícios das políticas levou à construção de uma tipologia que favoreceu a produção de análises do seu impacto, o seu potencial de conflito e as chances de obter os resultados esperados. Diversos autores (Meny e Thoenig 1992, Corrales 1999, Costa 2004)

utilizaram desta tipologia para explicar o insucesso ou as dificuldades de determinadas políticas. E pode servir para prever os riscos futuros que recairão sobre elas. Utilizando-se desta tipologia, Corrales, por exemplo, adverte que

“cuando los costos de una política particular recaen directa e intensamente en grupos de interés específicos y sus beneficios están demasiado dispersos, la adopción de dicha política es difícil desde el punto de vista político.” (Corrales 1999, p 4).

A utilização desta tipologia não permite identificar a disposição dos afetados pela política, para influenciar no seu desenho e nos seus resultados. Pois, isto depende de aspectos culturais e subjetivos dos afetados. Contudo, permite dizer que existem motivos que impulsionarão as reações dos *stakeholders*. E, o compromisso do gestor público com os resultados de uma política, deveria obrigá-lo a identificar sobre quais atores recairiam os maiores custos e os benefícios. Assim, poderia mobilizar os recursos necessários para evitar quaisquer tentativas de veto por eles.

É correto afirmar que quanto mais concentrados são os custos de uma política e dispersos os seus benefícios pela sociedade, ou mesmo concentrados a grupos específicos da sociedade com baixo poder de mobilização, maior serão as dificuldades relacionadas à sua implementação. Mas, para melhor visualizar as variações dos custos e dos benefícios de uma política em relação aos seus afetados, podemos usar a seguinte tabela:

Tabela 1: Tipos de política, segundos os custos e os benefícios

| | Custos dispersos | Custos concentrados |
|-------------------------|--|---|
| Benefícios dispersos | Ex: aumento de impostos para financiar seguridade social | Ex: Uma reforma educativa voltada para equidade educacional |
| Benefícios concentrados | Ex: A concessão de subsídios a agricultores ou uma reforma educativa orientada para o acesso | Ex: concessão a umas poucas empresas de transportes para que possam atender a uma cidade ou região. |

(Corrales 1999, p 4)

A tabela nos mostra quatro tipos distintos de impactos das políticas públicas sobre os *stakeholders*. Normalmente, quando uma política pública apresenta custos dispersos por amplos

setores da sociedade, há uma tendência a haver pouca resistência a ela. Isto porque, não existe um grupo social que seja afetado mais intensamente e, por isso, não encontra motivação para mobilizar-se contra a política. Quando o custo é disperso, o ônus é menor, pois um grupo maior de atores tende a assumi-lo. Um exemplo disto em relação ao Brasil, é a criação da CPMF²⁸ para financiar a saúde pública. Por outro lado, os seus benefícios também são dispersos, o que dificulta a identificação de que apenas um ator, em especial, saiu ganhando com a política, em detrimento dos demais.

Quando uma política apresenta custos dispersos e benefícios concentrados podem ocorrer algumas manifestações de insatisfação. No entanto, pelas mesmas razões daquelas políticas com custos e benefícios dispersos, não há apenas um ator que venha a assumir o custo sozinho. Por isso, há poucos motivos para mobilização, pois os custos serão menores e pouco sentidos por eles. Por outro lado, os benefícios serão concentrados e atingirão um grupo específico. Este terá motivos para mobilizar favoravelmente a política, aumentando a chance de ser implementada e atingir seus objetivos. Neste caso, enquadram-se as políticas educacionais voltada para o acesso²⁹. Este tipo de política educacional tende a mobilizar favoravelmente a ela professores, alunos, pais, empresas construtoras e a burocracia. E, como seus custos recaem sobre todos os contribuintes que pagam impostos, este universo é disperso e difícil de mobilizar. Além do mais, o custo é pequeno em relação ao esforço de mobilização necessário para vetá-lo.

As políticas com custos e benefícios concentrados, por sua vez, apresentam um grau maior de dificuldade na sua implementação. Como o seu peso recai sobre um grupo específico e os benefícios também, todos os afetados encontram o mesmo grau de motivação para apoiá-la ou vetá-la. Daí as chances de a política se efetivar serem grandes, pois depende de motivação para mobilização de grupos específicos. Aquele grupo que conseguir maior grau de mobilização ou tiver maior capital político, evidentemente, terá chance de conseguir seu intento. Se este grupo for aquele que for beneficiado com a política, certamente, ela terá grande chance de atingir os seus objetivos.

Por último, encontram-se aquelas políticas públicas que apresentam custos concentrados e benefícios dispersos. Políticas que apresentam este perfil são aquelas que encontram maiores

²⁸ Inicialmente a CPMF (contribuição por movimentação financeira) foi criada como uma contribuição provisória para financiar a saúde pública, no valor de 0,25% de qualquer operação financeira. Excluindo a poupança quando o dinheiro fica investido por mais de 3 meses e contas salários. No entanto, na reforma tributária de 2003, ela passou a integrar o sistema tributário como permanente. E seu uso deixou de ser exclusivo para a saúde e passou a ter outras finalidades. Quando foi proposta a criação desta contribuição, houve algum tipo de manifestação contrária. Mas, como a sua finalidade foi considerada justa e seu peso recaiu sobre todos consumidores de bens oferecidos pelo sistema financeiro e bancário, não houve ações que colocassem sob ameaça sua criação e implementação.

²⁹ Mais adiante faremos uso de algumas tipologias utilizadas para as políticas educacionais. Corrales distinguiu dois tipos principais de políticas educacionais, cada uma com suas características próprias. Para ele existem políticas educacionais voltadas para o acesso e políticas educacionais voltadas para a qualidade. Aqueles voltadas para o acesso tratam-se de melhorar os insumos educacionais como prédios escolares, mais salas de aula, mais professores etc. As reformas voltadas para qualidade buscam melhorar a eficiência dos recursos aplicados, por isso, tendem a exigir mais dos professores e da burocracia envolvida com a educação e melhores resultados educacionais.

dificuldades para implementação, porque os seus custos são concentrados sobre um determinado grupo específico. Este grupo tende a se mobilizar para fazer oposição à política proposta. Como o grupo sobre o qual recai o ônus é reduzido, existe grande chance de ele se mobilizar intensamente para impedir a sua execução. Por outro lado, os benefícios são direcionados a um público disperso e, muitas vezes, desmotivados a mobilizar-se para defender a política. Assim, o peso de quem se opõe é maior do que de quem se beneficia da política ou programa. Os gestores, pressionados pelo grupo que se opõe a ela, altamente mobilizado, tenderão a desistir de levá-la a frente, deixando de mobilizar os recursos necessários para sua implementação. Podemos incluir neste grupo reformas educacionais voltadas para a qualidade. Reformas educacionais com este perfil buscam aumentar a eficiência do sistema educacional, exigindo dos professores e dos outros atores envolvidos um melhor desempenho dos alunos.

Ainda considerando os custos e os benefícios de uma política e o melhor desempenho na sua implementação, algumas outras variáveis devem ser consideradas, como assegura Meny e Thoenig, entre elas a certeza de que os custos de uma política tendem a se impor sobre os benefícios. Este fato ocorre, porque os afetados por ela tendem a ser mais sensíveis ao ônus que terão que assumir, do que ao bônus que colherão com esta política. Neste caso, o sentimento de perda supera o sentimento de ganho. A sensação de perda fica maior, principalmente, quando os efeitos de uma política são sentidos no curto prazo. Quando isto ocorre, há um esforço de mobilização por parte dos afetados, para tentar reverter a situação de perda e transformá-la em ganho ou, caso isso não ocorra, pelo menos manter a situação que havia antes da política (Meny e Thoenig 1992).

Por último, uma outra variável que interfere diretamente na implementação e nos resultados de uma política, quando os custos e os benefícios que afetam um pequeno grupo se impõem sobre os custos e benefícios que afetam uma vasta parte da população. Quando isto ocorre, a ação de um pequeno grupo é capaz de mobilizar mais intensamente a opinião pública contra a política. O contrário não ocorre, porque a mobilização de uma vasta parcela da população em defesa de seus interesses é difícil de ocorrer pelos custos que esta mobilização exige.

Mas, não são apenas os custos e os benefícios de uma política que interferem na sua implementação e nos seus resultados. Outras variáveis também precisam ser consideradas. No entanto, antes de nos referirmos às outras variáveis que interferem no processo de produção de uma política pública, é necessário destacar que uma política educacional voltada para equidade educacional, como é o caso da Escola Plural, se enquadra no tipo "custos concentrados e benefícios dispersos". Isto ocorre porque os seus benefícios são direcionados para milhares de crianças, adolescentes e jovens pobres, com reduzida capacidade de mobilização para defendê-la. Enquanto uma boa parte de seus custos recai sobre os professores, que tendo aumentado sua carga de trabalho, não consideram que houve as

contrapartidas em termos de melhorias na remuneração, na proporção do aumento na carga do seu trabalho. Esta pode ser uma das muitas razões que explicam as dificuldades que vêm cercando a implementação desta política educacional. Porém, utilizaremos esta tipologia para analisar mais profundamente a Escola Plural adiante, quando poderemos ver os conflitos que cercaram a sua implementação.

O sucesso ou fracasso de uma política pública, especificamente uma política educacional, não se explica apenas pelos custos e benefícios provocados sobre determinados atores e as suas formas de reação. Existem outras variáveis que interferem diretamente nos seus resultados e que precisam ser identificadas e analisadas. Estas variáveis estão relacionadas com a forma de organização e de gestão que as instituições públicas criam para desenhar, implementar e avaliar uma determinada política. A construção da organização relaciona-se com o modelo teórico utilizado pela agência pública. O modelo teórico determina o diagnóstico da realidade que sofrerá intervenção, a quantidade dos recursos mobilizados para execução da política, a profundidade da intervenção no problema e as tecnologias a serem utilizadas na intervenção. A gestão consiste, entre outras coisas, na execução do desenho da política, administração dos recursos mobilizados, utilização das tecnologias definidas, a aproximação do desenho com a realidade sob intervenção e a interação entre os executores e os beneficiários.

Para analisar uma política pública através destas variáveis, ou seja, do seu modelo de organização e sua gestão, uma nova tipologia precisa ser utilizada. Esta tipologia, apresentada no trabalho de Nogueira (Nogueira 1998), permite identificar determinadas características das políticas públicas, no nosso caso da política educacional da Prefeitura de Belo Horizonte. Estas características revelam o grau de dificuldade e o potencial de conflito que cercam a produção de uma determinada política ou programa social. E indicam também quais os recursos necessários para que a política possa atingir os seus resultados e a quantidade deles.

Esta tipologia, ao apresentar as características organizacionais e gerenciais que cercam a produção de uma política, apresenta variáveis essenciais para análise das políticas produzidas. Por estas razões, torna-se necessário detalhar a tipologia proposta acima. Lembrando que as características apresentadas em cada um dos tipos propostos por Nogueira, permitirão identificar e analisar os recursos e o nível de interação necessário entre os gestores, os executores e os beneficiários de uma política, para que esta atinja os objetivos que demandaram a sua criação.

2.1.4- Classificação de uma política segundo o seu modelo de organização e de gestão

A produção de uma política pública exige a mobilização de uma grande quantidade e variedade de recursos. A mobilização destes recursos supõe a existência da necessidade de produzir impactos sobre uma dada situação que demanda a intervenção, para solução dos problemas que afetam um determinado grupo social ou a toda uma população de uma região. A construção de uma política exige, entre outras coisas, a existência de um marco analítico. Este, por sua vez, deverá definir o seu modelo normativo que, segundo Nogueira, trata dos aspectos organizacionais que antecede a execução da política. É também os aspectos analíticos ou modelo de gestão. Neste segundo momento trata-se da execução da política. Para Nogueira,

“por **modelo de organización** se entiende la distribución de responsabilidad y capacidades decisorias entre ámbitos y niveles, los mecanismos de coordinación, la definición de los procesos de trabajo y el marco normativo. El **modelo de gestión** está dado por las modalidades de funcionamiento, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a circunstancias cambiantes, la articulación con el medio, la innovación, etc.. El modelo organización provee el marco para acción, la gestión es la acción misma.” (Nogueira 1998, p 14).

O modelo de organização e de gestão deve estar coerentemente articulado para facilitar o trajeto percorrido pela política. A desarticulação entre estes dois momentos provoca os conflitos e nós que aumentam o grau de dificuldade para que a política produza os efeitos desejados. Um dos problemas de gestão está em resolver estes conflitos. A solução destes conflitos passa pela incorporação no desenho das incertezas e dificuldades do meio que sofre a intervenção, das tecnologias a serem utilizadas na execução da política, das características das agências responsáveis pela implementação e das pressões advindas dos *stakeholders*. Desta forma, a gestão deve produzir um grande esforço de aproximar o

“previsto y lo contingente, entre lo rutinizado y los requisitos de cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía y las demandas de los receptores de las prestaciones.” (Idem, p 14).

O modelo de organização, assim como o modelo gestão são regidos por uma determinada concepção que governa e direciona a política proposta para execução. A concepção do projeto envolve os conhecimentos a ser utilizados, a relação entre as agências governamentais responsáveis pela política e os seus beneficiários e o grau de discricionariedade dos operadores de ponta, responsáveis pela execução da política e da interação com os seus beneficiários. Tendo em vista estas dimensões, a

tipologia proposta por Nogueira identifica a programabilidade das tarefas necessárias para a execução da política e o grau de interação entre os executores e os destinatários dela.

A programabilidade depende do grau de rotinização e formalização das tarefas a serem executadas. A formalização trata da descrição dos passos a serem seguidos pelos operadores de ponta para execução da política. Um fator decisivo na programabilidade de uma política é o estoque de conhecimento que os gestores possuem sobre a realidade que sofre a intervenção e um bom conhecimento sobre o percurso a ser percorrido pela política no interior da agência pública responsável pela sua produção. Estes fatores influenciam decisivamente na capacidade de construção de apoio legitimando a sua implementação e a intervenção pública. É o estoque de conhecimento que definirá a programabilidade da implementação da política. Portanto, baixo estoque de conhecimentos, baixa programabilidade. Por outro lado, alto estoque de conhecimento, alta programabilidade.

O estoque de conhecimento também interfere no nível de interação entre os executores e os beneficiários da política. Isto acontece porque quando há um grande estoque de conhecimento das condições para a produção da política, as operações de ponta tendem a ser mais formalizadas. Isto reduz a autonomia dos operadores de ponta e a necessidade destes de estabelecer interações maiores com os beneficiários. Quando o estoque de conhecimento dos elementos que compõem e interferem na política é pequeno, as operações necessárias à sua execução tendem a ser pouco formalizadas. Por isso, os operadores gozam de maior autonomia na implementação da política. Neste caso, há uma grande necessidade de interação entre os executores situados na ponta do sistema e os seus beneficiários.

Nos dois contextos, de alto ou baixo conhecimento, existe a necessidade de interação dos executores com os destinatários. Qualquer política, para que atinja os objetivos desejados depende, em grande medida, do ajuste de sintonia entre os gestores e os implementadores. Os bons resultados estão diretamente ligados à legitimidade que a política adquiriu durante o seu desenho e implementação. Ou seja, o apoio dos receptores e dos outros interessados garante o apoio social capaz de legitimar a sua implementação.

Outra variável que interfere na programabilidade e na interação com os receptores de uma política é a intensidade da realidade e dos comportamentos que se busca modificar. Isto é, quanto maiores são os valores e as atitudes a serem alteradas "mayor será la interacción necesaria entre la población objetivo y los operadores del proyecto, con mayor discrecionalidad en el plano de la gestión." (Idem, p16). Neste caso, o envolvimento da população alvo em arranjos participativos permite as negociações entre os executores e os beneficiários, possibilitando o acerto dos caminhos e objetivos e que a política produza os efeitos desejados.

A tipologia proposta por Nogueira considera como variáveis a programabilidade da política e as interações com os beneficiários. Ele identificou 4 situações ou contextos principais: "Elevada programabilidade e escassa interação com os destinatários", "Elevada programabilidade e interação média ou intensa com os destinatários", "Baixa programabilidade e elevada interação com os destinatários" e "baixa programabilidade e reduzida interação com os destinatários".

No contexto de elevada programabilidade e escassa interação com os usuários, a política ou programa apresenta as seguintes características principais: "os benefícios são tangíveis e padronizados", os critérios de inclusão ou exclusão de beneficiários são estáveis, as atividades são rotinizadas, exigem uma baixa ou reduzida discricionariedade por parte dos executores, estes não podem alterar a quantidade dos benefícios e nem adaptá-los a casos particulares. Além disto, as atividades a serem desenvolvidas e os critérios de elegibilidade são definidos de antemão, assim como os papéis dos operadores e as tarefas são detalhadas. Nestes casos, há um núcleo central que controla todo o processo de produção e implementação da política, por isso, ela é centralizada. Não há muito espaço para incorporação das contribuições dos beneficiários e outros interessados. A contribuição destes está voltada para a execução das atividades programadas (Costa 2004). Como exemplo de política deste tipo, podemos destacar os programas de renda mínima, programas de saneamento básicos, campanhas de vacinação etc.

No segundo tipo, temos o contexto de "elevada programabilidade e interação média ou intensa com os destinatários" de uma política ou programa. Estas são políticas

"con actividades claramente definidas pero cuyo desempeño está sujeto a la discrecionalidad del operador en el marco de un conocimiento disciplinario, establecido y que constituye el campo de una profesión determinada." (Nogueira 1998, p18).

A programabilidade acontece na definição dos serviços ofertados e das metas perseguidas. Enquanto a interação com os beneficiários e a participação acontece para legitimar a intervenção, socializar informações e diminuir incertezas e custos. As políticas ou programas deste tipo apresentam estas características principais: voltam-se para problemas ordinários e previstos, recorrem a conhecimentos codificados, ou seja, conhecimentos técnicos produzidos a partir dos estudos dos problemas e das situações sob intervenção. Estas políticas buscam prevenir, manter ou retardar a deterioração do bem-estar individual ou social.

As atividades a serem desenvolvidas pelos operadores não podem ser claramente definidas, pois as intervenções dependem das características ou problemáticas particulares de cada receptor da prestação de serviço. Quando são necessárias mudanças atitudinais dos beneficiários, para a

consecução dos objetivos previstos pela política, necessita-se aqui de grande interação entre os seus operadores e os receptores da ação pública. Nestes casos a interação é elevada e continuada. Contudo, a participação dos beneficiários acontece na recepção do serviço e não no desenho da política que é feita sob conhecimentos técnicos cristalizados. São exemplos deste tipo de política, o atendimento em centros de saúde, programas sanitários, programas de capacitação para o trabalho, educação para adultos, promoção do trabalho da mulher etc. (Nogueira 1998).

O terceiro tipo apresentado por Nogueira inclui políticas que apresentam “baixa programabilidade e elevada interação com os destinatários”. Estas são políticas voltadas para situações particulares dos beneficiários. Isto é, existem situações que afetam determinados indivíduos ou grupos sociais que demandam a intervenção governamental a fim de corrigir um problema que encontra-se consolidado. Em consequência da sua permanência outros problemas de maior envergadura podem aparecer, agravando a situação inicial. Por este motivo, a intervenção governamental é necessária e visa mudar o quadro inicial, corrigindo o problema³⁰ e melhorando a qualidade de vida dos beneficiários.

Segundo Costa, políticas que se enquadram dentro deste tipo “dependem para o seu êxito da modificação de valores, atitudes e comportamentos por parte dos destinatários” (Costa 2004, p 42). Além da mudança de comportamento dos beneficiários, podem-se encontrar neste tipo outras características que forçam a baixa programabilidade e a elevada necessidade de interação com receptores da política. Uma característica relevante é a baixa formalização³¹ que revela o escasso conhecimento do cenário sob intervenção, ou mesmo a complexidade e profundidade do problema que demanda a política que exige uma gama de conhecimentos técnicos difíceis de se produzir por exigir uma volumosa quantidade de recursos, fora da realidade da agência responsável por ela. Por isso, os conhecimentos técnicos são pouco cristalizados e, por este motivo, torna-se alta a dependência da legitimidade acordada com os beneficiários e pela sociedade (Nogueira 1998).

Políticas enquadradas neste modelo apresentam um direcionamento claro do público alvo de suas ações, os recursos e benefícios gerados são desigualmente distribuídos entre a sociedade, pois busca atingir um determinado grupo de beneficiários que sofre algum tipo privação ou exclusão. A definição dos receptores da intervenção é feita por auto-seleção ou por ação dos condutores e

³⁰ Não queremos aqui compartilhar da visão estreita de política social que concebe esta como um instrumento para correção das possíveis falhas do mercado. Compartilhamos a visão proposta por Santos que concebe a política social em um sentido mais amplo que busca incluir setores excluídos da vida econômica, marginalizados socialmente e precariamente incluídos na vida política. Nesta visão, as políticas sociais vão além da cobertura das falhas do mercado e tem como objetivo geral a justiça social a superação das desigualdades e o aprofundamento da democracia política (Santos 1979)

³¹ Quando mencionamos a formalização, estamos nos referindo aos conhecimentos técnicos produzidos em relação aos problemas que estão sob intervenção. A formalização supõe uma certa profundidade e legitimidade destes conhecimentos. Por isso, eles apresentam-se bastante cristalizados, permitem a produção de uma intensa tecnologia de intervenção e a mobilização dos amplos recursos necessários para efetivação da política.

operadores da política que estabelecem os critérios de seleção dos beneficiários. Os operadores da política gozam de elevada discricionariedade tanto na seleção dos beneficiários, quanto na quantidade dos benefícios e serviços distribuídos e na construção da legitimidade da política.

Devido a escassa tecnologia e a necessidade de mudar o comportamento dos beneficiários, políticas que apresentem este perfil demandam a participação dos destinatários em todas as etapas do seu processo de produção. Ou seja, a participação deve ocorrer desde a etapa de formulação, implementação e avaliação da política. A legitimidade e o "sucesso" da política passam necessariamente pela participação. A participação dos beneficiários busca construir um comportamento de colaboração e redução das possíveis resistências que poderão aparecer no caminho da implementação. A colaboração é a manifestação clara de que a política foi aceita e, por isso, esta legitimada pela sociedade. Quanto maior a oposição dos grupos interessados, menor a legitimidade e maiores as dificuldades na sua execução. A participação, no entanto, não descarta os conhecimentos adquiridos pelos operadores de ponta que na interface com os beneficiários adequam a política às necessidades dos destinatários. Por este motivo, seus conhecimentos são imprescindíveis e legitimados quando há a aceitação por parte da sociedade da política em execução.

Políticas deste tipo exigem um modelo de organização das agências públicas encarregadas da sua implementação altamente descentralizado. A justificativa para esta descentralização está relacionada com a necessidade de interação entre os gestores e executores da política com os seus beneficiários e, caso seja necessário, com outros interessados. Esta necessidade vincula-se à busca de legitimidade e o levantamento de recursos. A descentralização supõe a existência de elevada autonomia dos operadores de ponta que buscam estratégias localizadas de ação. A descentralização exige a pouca padronização dos serviços oferecidos, pois precisam se adequar às situações específicas de cada grupo social ou comunidade. Entre as políticas que se incluem neste tipo estão aquelas voltadas para a promoção social, de desenvolvimento da organização comunitária, de ajuda mútua, microempreendimentos associativos e, incluímos neste rol, as políticas educacionais voltadas para equidade.

O último dos quatro tipos de Nogueira são as políticas que apresentam "baixa programabilidade e reduzida interação com os destinatários". Neste caso, as políticas apresentam baixa complexidade, as tarefas desenvolvidas na oferta do bem ou serviço são homogêneas. Os produtos oferecidos não são padronizados, pois os conhecimentos sobre a realidade são precariamente formalizados. Por isso, o manejo da tecnologia acontece com pouca precisão. Os critérios de escolha dos beneficiários não são definidos com clareza, sendo transferidos para os operadores de ponta que para isso gozam de uma grande discricionariedade. Este tipo de política favorece o clientelismo e a arbitrariedade por parte dos gestores e operadores. Este fato ocorre, por serem políticas voltadas para

situações de calamidade, onde os beneficiários encontram-se em uma situação de risco e depende da ajuda governamental para superar esta quadro.

Estas políticas apresentam conseqüências positivas. Isto ocorre em contextos institucionais que permitem a sua operação eficiente. Exemplos de políticas que se encaixam neste modelo são aquelas voltadas para socorro aos pequenos agricultores em situação de calamidade, quando enfrentam crises que impedem a produção e escoamento da produção. Outros casos são as ajudas a famílias carentes ou sob uma calamidade pública onde o poder público entrega diretamente os benefícios.

Entre os quatro tipos apresentados por Nogueira é o de "baixa programabilidade e elevada interação com os beneficiários" aquele que mais nos interessa neste trabalho. Entendemos que políticas educacionais, do tipo da Escola Plural, se encaixam neste modelo. Políticas com este perfil, pelas suas características, apresentam grandes dificuldades para serem implementadas. Em parte, isto acontece porque existem dificuldades em relação aos conhecimentos do problema sob intervenção, dos interesses envolvidos, da forma como cada ator interessado se posiciona em relação a intervenção e, também, ocorre, em muitos casos, das agências e dos gestores responsáveis desconhecer o trajeto que a política precisa percorrer para se atingir os resultados programados. Assim, por mais que o diagnóstico possa apresentar um alto grau de profundidade e complexidade, como assegurou Veiga e Barbosa em relação à Escola Plural (Veiga e Barbosa 1997), ele ainda não consegue dar conta da diversidade do problema devido a sua extensão e amplitude.

A extensão do problema está relacionada com a longevidade no tempo em que ele vigora. Explicando melhor, quando foi desenhada e aplicada uma determinada política, ela atendia à demanda daquele momento. Apesar das mudanças que ocorreram em função desta política e de outros fatores, a política continuou sendo aplicada da sua forma original ou com poucas variações. A continuidade no tempo na sua aplicação assegura legitimidade e provoca o seu enraizamento. Alterar algo profundamente aceito por uma comunidade não é tarefa fácil e implica em um alto grau de conhecimento da realidade sob intervenção e grande quantidade de recursos. Esta é uma exigência para que as medidas a serem implementadas sejam acertadas e reduzam o grau de incerteza e insegurança quanto ao futuro e diminua a resistência dos afetados pela política.

No caso do sistema educacional brasileiro, é preciso considerar que ele começou a ser construído quando havia uma forte presença da visão meritocrática³² nas políticas sociais e do capital

³² Já tratamos deste assunto anteriormente, no entanto, cabe lembrar que a meritocracia é um pensamento que ainda encontra-se fortemente enraizado no sistema educacional brasileiro tanto o público quanto o privado. Segundo este pensamento, um indivíduo só pode progredir no sistema educacional se cumprir determinadas exigências colocadas em cada uma das etapas (séries do sistema educacional). E aqueles que conseguem ascender aos graus mais altos do sistema foram os mais capazes, por isso, podem ocupar os melhores cargos ou postos de trabalho na hierarquia social e, portanto, terem os melhores salários. Para que isto ocorra, na estrutura do sistema educacional são criados provas, testes e

humano³³ nas educacionais. Erguido sobre esta forma de pensar, o sistema adquiriu este formato que apesar de algumas mudanças, perdura ainda hoje. No entanto, nas suas origens o sistema foi pensado para poucos, ou seja, aqueles indivíduos localizados em zonas urbanas que dispunham das condições para acessá-lo. A condição para acesso ao sistema estava vinculada, entre outras coisas, à renda. O sistema educacional da prefeitura de Belo Horizonte, anterior à Escola Plural, também estava estruturado sobre este modelo.

Nas últimas 3 décadas ocorreram importantes modificações na sociedade e na economia brasileiras que exigiram alterações profundas no sistema educacional. Houve empenho por parte do governo, nas suas três esferas, para alterar o funcionamento dos sistemas educacionais, principalmente, ampliando o acesso e a cobertura do ensino básico. Estas mudanças vêm produzindo efeitos ainda pequenos e lentos, considerando a importância das políticas educacionais entre as políticas sociais. Em grande medida, esta lentidão nas mudanças educacionais ocorre por resistência dos professores individualmente e coletivamente através de seus sindicatos, da burocracia educacional, dos pais e alunos e outros interessados. Além da persistência de indicadores sociais desfavoráveis ao desenvolvimento educacional de parcela significativa da população que vive na pobreza.

O longo período em que vem se mantendo o sistema educacional de base meritocrática, transformou a educação brasileira em um problema de grande extensão para os gestores atuais. Isto aconteceu porque esta forma de funcionamento do sistema encontra-se fortemente disseminada e enraizada na sociedade brasileira. Este modelo representa um grande obstáculo para a universalização do ensino. A razão disto está nos critérios de progressão que, muitas vezes, são difíceis de ser transpostos pelas crianças, adolescentes e jovens pobres. Por este motivo, devido às seguidas reprovações e retenções, são obrigadas a abandonar os estudos, ficando sub-educadas.

Apesar de injusto, parcelas significativas da sociedade brasileira acham natural que o sistema funcione desta forma. Assim, para alterá-lo exigem-se mudanças não só estruturais, mas, principalmente, comportamentais dos envolvidos com a educação. Por isso, a construção de um modelo educacional socialmente justo exige uma elevada interação dos gestores com os executores da política e com os beneficiários dela. Ao mesmo tempo, exige baixa programabilidade para que os executores promovam as negociações necessárias e descubram os caminhos para mudar o

vestibulares que selecionam os mais capazes ou aqueles que merecem seguir em frente. Os menos capazes vão sendo eliminados no decorrer do sistema (Draibe 1990, Forquim, 1996, Tedesco 2002, Bonal 1999, Rivero 2000)

³³ Esta é outra matriz intelectual que cercou os sistemas educacionais durante muito tempo e que ainda encontra fortemente enraizada. Segundo a teoria do capital humano, o sistema educacional deve levar os indivíduos a adquirir e desenvolver determinados recursos intelectuais e pessoais que permitirão a sua inserção no mercado de trabalho. Assim, quanto mais tempo de estudo e mais alto o grau em que o indivíduo acessa no sistema educacional, maior será seus recursos pessoais e, melhor será o seu status econômico e social (Forquim 1996, Tedesco 2002, Bonal 1999, Rivero 2000)

comportamento dos receptores da política educacional. E com isso, consigam melhores resultados educacionais, principalmente, dos alunos pobres.

Qualquer política educacional, para auferir bons resultados quanto ao desempenho dos estudantes, necessita não só da participação dos alunos e suas famílias, freqüentando diariamente a escola, mas do envolvimento da comunidade na vida diária das unidades escolares. A ocupação de espaços pela comunidade na gestão das escolas possibilita um relativo controle sobre o produto educacional oferecido por elas. Existem certos tipos de políticas educacionais³⁴ que exigem uma intensa interação com os beneficiários e a comunidade escolar. Tanto os educadores individualmente quanto as unidades escolares gozam de grande autonomia e discricionariedade na oferta da educação em relação ao gestor central. Por isso, a necessidade de controle por parte da comunidade escolar.

As políticas educacionais não são todas iguais. Até aqui tratamos das políticas públicas de uma maneira geral. Colocamos algumas tipologias para mostrar as dificuldades que cercam a implementação de uma política. Vimos que alguns tipos, pelas suas características, apresentam dificuldades maiores que outras. As características da Escola Plural estão dentro dos modelos mais complexos e com maiores dificuldades para implementação. Agora, voltaremos o olhar para os tipos de políticas educacionais. As políticas educacionais não são homogêneas e variam quanto aos seus objetivos, as suas ações, os recursos que utilizam, os conflitos que proporcionam, a interação com a comunidade escolar etc. Estas diferenças entre as políticas educacionais definem o grau de dificuldade em relação à sua implementação e à quantidade de recursos que deve ser mobilizada pelo gestor público para atingir os objetivos propostos. Isto veremos a seguir ao tratar da tipologia das políticas educacionais.

2.1.5- Uma tipologia para analisar as políticas educacionais

A forma como uma política é implementada, a distribuição dos seus custos e benefícios e os problemas na sua organização e gestão são variáveis que interferem diretamente nos seus resultados. No entanto, as características de uma política educacional são outra variável fundamental que interfere na sua implementação. É desta constatação que surge a necessidade de olhar especificamente para as políticas educacionais e construir uma tipologia capaz de dar conta de analisar seus elementos centrais e o grau de dificuldade na sua execução.

³⁴ Na nossa próxima seção trataremos dos tipos de políticas educacionais. Mas, *a priori*, consideramos que as políticas educacionais voltadas para equidade são aquelas que exigem maior interação entre os operadores de ponta (educadores) e os beneficiários (alunos e a comunidade escolar). Existem alguns tipos de políticas educacionais que centram suas atenções na oferta de insumos escolares. Estas, talvez, exijam uma interação menor entre as unidades educacionais e os seus beneficiários.

As políticas educacionais não são todas iguais e alguns tipos apresentam maiores dificuldades de ser implementados, pois alteram radicalmente o funcionamento do sistema, mexendo com interesses e práticas bastante enraizadas. Outros tipos enfrentam pouca resistência, pois limitam-se a aumentar a oferta de insumos escolares, gerando apoio dos interessados. Agora temos o desafio de construir uma tipologia que dê conta das características do maior número possível das políticas educacionais que vigoram em muitos locais. Esta nos ajudará a compreender os problemas e as dificuldades que cercam as políticas educacionais e os riscos que interferem nos seus resultados. Com isso, teremos condição de compreender o potencial de conflito que a Escola Plural carrega consigo e o quão complexa é a sua implementação. Lembrando, a princípio, que para a implementação desta política educacional é necessária uma mudança na organização do sistema educacional e das unidades escolares.

Não é uma tarefa fácil construir uma única tipologia que possa abarcar todas as políticas educacionais que vigoraram e ainda vigoram no Brasil ou em outras partes do Mundo. Como assegura Braslavsky e Cosse, os sistemas educacionais estão em constantes mudanças, ou seja, estão sempre em processo de reforma (Braslavsky e Cosse 1996). Daí a dificuldade de enquadrá-los em grupos com características parecidas. Isto acontece porque um sistema educacional muda rapidamente e os elementos centrais que os caracterizam hoje desaparecem amanhã, surgindo sistemas híbridos que carregam características muitas vezes contraditórias. Utilizaremos para construção desta tipologia as análises produzidas sobre alguns dos sistemas educacionais de algumas regiões da América Latina. Como trata-se da produção de uma tipologia, não será especificado o país de origem da política, mas sim as suas características e os seus objetivos.

Nos últimos 30 ou 40 anos os sistemas educacionais dos países latinoamericanos foram reformados diversas vezes, na tentativa de corrigir as suas falhas ou para tentar adaptá-los às novas demandas sociais e econômicas. As reformas caminharam em direções distintas. Algumas descentralizaram os sistemas, outras ampliaram o acesso. Em alguns lugares buscou-se na participação da comunidade na gestão das unidades escolares a saída para os baixos resultados. A maioria ampliou o acesso e a cobertura da educação básica³⁵. Outras reformas educacionais tornaram mais eficiente o sistema, mesmo em momentos de grande escassez de recursos públicos. Outras, ainda, melhoraram a qualidade, a partir de ampliação da oferta de insumos escolares. Mas, houve aquelas que buscaram a efetividade das escolas e procuravam reduzir a desigualdade educacional entre ricos e pobres, entre regiões de um mesmo país ou entre meio rural e urbano. Estas últimas foram às reformas voltadas para

³⁵ A educação básica no Brasil compreende hoje o ensino oferecido às crianças, adolescentes e jovens dos 6 aos 18 anos. Assim, faz parte da educação básica o antigo ensino fundamental e médio. Contudo, existe uma forte pressão para inclusão da educação infantil na educação básica. Segundo alguns analistas o maior tempo de permanência das crianças, adolescentes e jovens no sistema ensino assegura a eles melhores desempenhos educacionais (Veiga e Barbosa 1997).

equidade educacional. Estas também não são todas iguais ou homogêneas. Por isso, torna-se necessário uma tipologia própria, pois entre elas existem alguns tipos que apresentam graus de dificuldade maiores na sua implementação.

Alguns autores falam em gerações de reformas (Castro e Carnoy 1997, Martinic 2001, Molina 2000, Rivero 2000), mas não nos preocupamos, neste momento, com a cronologia delas. Dedicaremos o esforço em identificar os seus conteúdos e características. A tipologia não levará em conta o contexto histórico em que aconteceu a reforma e as preocupações e demandas que havia em cada momento. Recordando aqui que a tipologia é um importante instrumento analítico e permite identificar características próprias de cada tipo específico de política educacional, o seu potencial de conflito, os apoios e resistências advindas dos principais interessados.

Apesar do grande número de políticas educacionais e das suas diferenças, podemos colocá-las em 3 grandes grupos: as políticas educacionais voltadas para o acesso, para qualidade e para equidade. Antecipadamente, afirmamos que existem algumas medidas que cabem em todos os três tipos, por exemplo, a descentralização. Esta é uma medida que pode favorecer tanto o acesso, quanto a qualidade e a equidade. Contudo, a finalidade do seu uso irá definir quando ela é uma medida para melhorar o acesso, a qualidade ou a equidade educacional.

As políticas educacionais voltadas para o acesso são aquelas que buscam aumentar a disponibilidade de vagas no sistema e melhorar as oportunidades para que os alunos das diversas camadas sociais se utilizem destas vagas. Na segunda metade do século XX, o processo de modernização rápida pelo que passou a sociedade brasileira e outras sociedades latinoamericanas, exigiu que os governos procurassem melhorar a oferta de vagas no ensino público. Havia a expectativa de melhorar a qualidade da mão-de-obra para atender ao processo de industrialização que caminhava a passos rápidos. Referindo-se a sociedade brasileira, a concentração de grande contingente populacional nos grandes centros urbanos, provocado pela concentração fundiária, trouxe consigo a necessidade de ampliação do sistema educacional. Crescia a pressão da população exigindo vagas no sistema escolar público. E para atender a estas demandas houve a expansão do sistema público de ensino (Castro e Carnoy 1997).

Inicialmente, a expansão do sistema público aconteceu com a crescente oferta de vagas principalmente nas quatro primeiras séries do ensino básico, atendendo crianças de 7 aos 10 anos de idade. Nos anos de 1990, a oferta e a cobertura estenderam-se para as crianças e os adolescentes dos 7 aos 14 anos envolvendo os 8 primeiros anos do ensino básico, excluindo a educação infantil e o ensino médio. Apesar, de os números relativos a estas duas etapas da educação terem ampliado bastante neste

período. No final da década de 1990, o sistema já cobria cerca de 98% dos meninos e meninas com idade entre 7 e 14 anos de idade, segundo dados do governo³⁶.

A ampliação na oferta de vagas no ensino fundamental exigiu o aumento na mobilização dos recursos públicos e um esforço para que estes recursos produzissem o aumento de vagas, capaz de atender as demandas. Por esta razão, as políticas educacionais voltadas para o acesso buscaram, então, envolver

“cuantiosas inversiones en el área de la educación destinadas al aumento de las escuelas, salas de clases, personal docente, sueldos, suministros pedagógicos, etc.” (Corrales 1999, p 5).

As políticas educacionais deste modelo se caracterizam pela preocupação com a oferta de vagas, ampliação da cobertura, melhoria dos insumos educacionais como livro didático, construção de salas de aula, contratação de maior número de professores, materiais didáticos em maior quantidade, entre outras coisas.

Não é característica de políticas educacionais voltadas para o acesso a preocupação em abrir a “caixa preta” das escolas e dos sistemas educacionais para adaptá-los às novas demandas provocadas pela “invasão” das crianças pobres em um sistema educacional desenhado para atender crianças e jovens de classe média. O conteúdo deste tipo de política é a ampliação na oferta de vagas e a melhoria do acesso ao sistema educacional. A forma como cada indivíduo ou grupo social faz uso dos serviços educacionais não é motivo de preocupação dos gestores públicos. A atenção está voltada para assegurar que o maior número de meninas e meninos esteja nas escolas. A efetividade do sistema educacional, entretanto, não é uma característica deste tipo de política. Não houve preocupação em alterar a organização da estrutura do sistema educacional e nem das unidades escolares.

Além da oferta de insumos, em alguns sistemas educacionais houve a descentralização com a transferência das responsabilidades de gestão para entes subnacionais ou transferência para iniciativa privada. Em muitos sistemas houve a redução da centralização dos procedimentos burocráticos, estes foram transferidos, em grande parte, para as unidades escolares. E houve a transferência da responsabilidade de gestão pedagógica para as escolas e provedores locais de serviços educacionais. Alguns exemplos disto, são a compra da merenda escolar, a definição das reformas nos prédios escolares e a contratação das empresas que farão as reformas, a definição do livro didático entre outras coisas (Castro e Carnoy 1997, Martinic 2001). Todos estes procedimentos alteram pouco a rotina das

³⁶ Estes dados estão disponíveis em diversos lugares tanto em agências do próprio governo, quanto em instituições privadas de pesquisa. Qualquer dúvida acessar o site do Ministério da Educação, o site do IBGE, do IPEA, das secretarias estaduais e municipais de educação de vários municípios e estados da federação.

escolas. Portanto, são procedimentos que estão inseridos em políticas educacionais voltadas para o acesso.

Quando se analisa uma política educacional a quantidade dos recursos financeiros mobilizados para atender as suas demandas é um fator importante a ser considerado. Quando se buscava melhorar o acesso, teve-se a impressão de houve um aumento substantivo dos gastos. Não há dúvidas que a melhoria do acesso exigiu o aumento deles. Contudo, quando se analisa os gastos por aluno, ou gastos relativos, percebe-se que houve a diminuição dos valores. Isto aconteceu porque a melhoria do acesso, provocou a ampliação da quantidade de alunos atendidos pelo sistema educacional. Apesar do aumento dos gastos públicos, eles não cresceram na mesma ordem do crescimento do número de alunos atendidos. O que se percebeu é que quando se divide os recursos mobilizados anualmente pela quantidade de alunos têm-se a redução do valor gasto com cada menino e menina no sistema educacional.

Rivero, ao analisar o conteúdo das políticas educacionais voltadas para o acesso, considerou que elas estavam mais preocupadas em atender as pressões do mercado. Para ele o cenário que gerou as políticas voltadas para o acesso foi um período

“caracterizado por la lucha de fuersas y capacidades por el progreso material mediante las competencias en los mercados, se asigna a la escuela ‘el papel de habilitar a los individuos para que obtuvieran ingresos compatibles con un nivel de vida ‘civilizado’, de modo que el resultado agregado de la suma de esas conducta fuese economías local e internacionalmente sostenibles” (Rivero 2000, p 104).

Apesar da melhoria dos indicadores educacionais, os resultados das políticas voltadas para o acesso são colocados em dúvida. Isto porque houve grandes diferenças na permanência das crianças, adolescentes e jovens no sistema educacional por períodos maiores. Ou seja, aqueles indivíduos das famílias mais pobres não conseguiram se manter e avançar no sistema educacional. Acabaram a abandonando, não usufruindo da ampliação da estrutura. O que não aconteceu com indivíduos provenientes de famílias com renda maior.

O que se percebeu foi o agravamento das diferenças educacionais entre ricos e pobres. Somente a ampliação na oferta de vagas, na cobertura e no acesso não assegurou que os serviços educacionais fossem utilizados de forma intensa por crianças, adolescentes e jovens provenientes, principalmente, de famílias mais pobres. Neste sentido, fica evidente que a melhoria do acesso é condição necessária, mas não suficiente para que os sistemas educacionais colham melhores resultados.

A melhoria do acesso a educação é uma política com baixo potencial de conflito, porque os principais interessados tendem a beneficiar-se dela. Para ampliar o número de vagas nas escolas é necessária a construção de novas escolas e salas de aula. Evidentemente que isto irá trazer efeitos

positivos para as comunidades que não possuem escolas, ou em que o número de classe é insuficiente para atender a sua necessidade. Também, os construtores e fornecedores de insumos escolares como fabricação de escolas, carteiras, livros didáticos, materiais pedagógicos e fornecedores de merenda escolares estarão dispostos a apoiar medidas dessa natureza, pois tendem a beneficiar-se delas. Os políticos que ocupam cargos na gestão pública também serão beneficiados, pois estão atendendo a necessidade da população e dos eleitores e, por isso, certamente colherão dividendos eleitorais. Os técnicos e outros trabalhadores no interior da burocracia educacional certamente apoiarão este tipo de medida, pois não só aumentarão as oportunidades e não alteram a sua forma de trabalhar. Assim, políticas voltadas para o acesso, por distribuir benefícios a grupos específicos ou a sociedade em geral com custos muito dispersos, produzem reduzidos conflitos e, por isso, encontram poucos obstáculos a sua implementação.

As políticas educacionais voltadas exclusivamente para o acesso foram colocadas em questão devido aos baixos resultados colhidos e porque grande parte dos alunos obtinha resultados ruins quanto ao desempenho educacional. Por este motivo, um grande número de governos, de diversas regiões da América Latina, buscou novos tipos de políticas educacionais que assegurassem melhores resultados. Foi neste contexto, que medidas educacionais voltadas para a melhoria da sua qualidade foram implementadas. Porém, estas medidas não foram tomadas em um só tempo por estes governos. Alguns iniciaram reformas educacionais buscando melhorar a qualidade com uma década ou mais de antecedência em relação a outros. No entanto, elas tiveram grande semelhança, o que permite incluí-las em um mesmo modelo de política educacional.

Segundo Corrales, as reformas voltadas para a melhoria da qualidade educacional procuram tornar o sistema educacional mais eficiente, exigindo que os recursos mobilizados sejam melhor aproveitados. Um dos objetivos das políticas educacionais voltadas para a qualidade é melhorar o desempenho acadêmico dos estudantes, diante dos investimentos feitos pelo governo. Normalmente, este tipo de política educacional implica na maximização da produtividade dos professores (Corrales 1999, Castro e Carnoy 1997). Quando se busca melhorar a qualidade educacional, supõe-se que existe um grande espaço para crescimento da ação dos professores. Os gestores acreditam que os mestres produzem aquém do que poderiam e, por isso, devem produzir mais, frente aos recursos aplicados. Esta constatação é importante, pois sugere que é imprescindível o trabalho do professor para o sucesso da educação. Que não basta apenas a melhoria dos insumos educacionais, são necessários investimentos na formação e no trabalho dos educadores.

Mesmo em sistemas em que os investimentos na formação e na remuneração de professores melhoraram, não se conseguiu alterar os resultados educacionais de maneira surpreendente. Por isso, outras medidas foram necessárias. Uma delas é a busca da redução das taxas de reprovação, repetência

e evasão de alunos no ensino básico. Os baixos resultados e os altos índices de reprovação e repetência geravam atrasos e levavam ao abandono da escola. Muitas crianças após algumas tentativas frustradas de progressão e aprendizagem, eram obrigadas a abandonar as escolas e buscar alguma atividade que gerasse renda para a família.

Por esta razão, tornou-se necessário avançar nas reformas e mudar o sistema educacional para garantir que crianças e jovens pobres possam não só acessar, mas principalmente se desenvolver dentro dele, adquirindo habilidades necessárias para sua inclusão social. Este era um dos desafios enfrentados pelas políticas educacionais das duas últimas décadas do século XX. E, para que isto acontecesse, as políticas educacionais buscaram reduzir a reprovação, a repetência e a evasão escolar.

Na busca de melhores resultados e maior qualidade educacional, a descentralização do sistema com transferência de responsabilidade para os entes subnacionais e para unidades escolares continuou. Como já vinha acontecendo quando se buscava ampliar o acesso, houve transferência de responsabilidades burocráticas, administrativas e pedagógicas para governos locais e para as escolas. Foram ampliadas as suas atribuições na organização e na gestão das escolas. A descentralização só não foi maior em muitas regiões da América Latina e, especialmente, do Brasil, porque os governos centrais ainda mantiveram o domínio da gestão financeira. Esta situação subordinou a melhoria educacional à eficiência econômica, já que a palavra de ordem nos anos de 1990 era o controle dos gastos públicos e o ajuste fiscal. Entretanto, a descentralização aproximou a comunidade escolar do controle sobre a política educacional e sobre o desempenho das escolas. Esta medida veio acompanhada de uma outra muito importante que foi a democratização da gestão das unidades escolares (Corrales 1999, Castro e Carnoy 1997).

A democratização na educação significou a busca de um novo modelo de gestão para as escolas, através da criação de colegiados com a participação de representações dos principais envolvidos no processo educacional e, em muitos lugares, a escolha dos diretores escolares por meio de eleições. Através do envolvimento da comunidade escolar nestes instrumentos participativos, esperava-se que as escolas estabelecessem metas para melhorar o seu desempenho. Apesar de os colegiados escolares terem o caráter consultivo, sua criação e funcionamento atendiam a vários objetivos. Era uma forma de estabelecer uma interface entre a escola e a sua comunidade, aumentando o controle sobre o trabalho diário e o que a escola produz e força o aumento da responsabilidade dos educadores que, frente à presença da comunidade, necessitam responder com um trabalho mais eficiente e com melhores resultados. Por fim, a presença da comunidade traria para o interior da escola suas demandas, reduzindo os conflitos através da existência de uma arena de negociações, onde a possibilidade de acordos, aumentaria o apoio dos pais e outros interessados ao trabalho da escola.

A escolha dos gestores escolares através de eleições com a participação dos educadores, pais e alunos, também, foi outra forma de aumentar os vínculos entre escola e a sua comunidade. Os diretores para serem eleitos precisam apresentar projetos de gestão da unidade escolar, mostrar competência e comprometimento com a educação. A ocorrência freqüente de processos eleitorais e o revezamento na gestão das escolas aumentam as discussões sobre o tipo de ensino que se está produzindo. E exige dos gestores uma certa quantidade de responsabilidade pública, já que agora ele precisa prestar conta à comunidade escolar do seu trabalho e do desempenho da escola e não mais ao político que o indicou.

A criação dos colegiados escolares e a eleição dos diretores são medidas que aproximaram as escolas das suas comunidade, mas, não conseguiram alterar significativamente a organização das unidades escolares e do sistema educacional. Mesmo com estas medidas, grande parte dos sistemas educacionais mantivera a estrutura tradicional³⁷ de ensino, centrada em um currículo rígido, com os tempos escolares pré-definidos por normas válidas para vastas regiões, tanto rurais quanto urbanas, pouco flexíveis e adaptáveis às necessidades das diversas localidades. Isto aconteceu porque, entre outras coisas, em muitos lugares, não se alterou a legislação que regulava a organização do sistema educacional e das escolas impedindo que transformações mais radicais fossem operadas. Mesmo com a descentralização e a democratização as mudanças que se processavam e a melhoria na qualidade da educação eram ainda tímidas e lentas. Por este motivo, mais recentemente foram introduzidos os sistemas de avaliação de desempenho das escolas, dos sistemas escolares e dos professores.

A introdução da avaliação externa proposta pelos órgãos gestores do sistema educacional atendia a várias exigências. Primeiro, verificava a qualidade do que se estava produzindo no sistema como um todo. Possibilitava verificar as discrepâncias em termos de desempenho entre as regiões seja de um país, de um estado (província) ou de um município. Permitia identificar onde estão localizados os pontos fracos e onde se necessitava de uma intervenção mais radical por parte dos gestores. E possibilitava a verificação do desempenho das escolas individualmente e por grupos envolvendo unidades escolares em condições semelhantes. No Brasil, as avaliações externas são muito recentes e os gestores públicos ainda não fizeram um uso mais sistemático delas para redesenhar as políticas educacionais, distribuir responsabilidades e pactuar compromissos entre os envolvidos com a educação.

³⁷ Muitos autores e educadores chamaram de educação tradicional, entre outras coisas, aquele sistema que mantém as escolas organizadas em séries, com um currículo pré-definido e desenhado por técnicos situados no centro da burocracia educacional, com a exigência de apropriação de certos conhecimentos para progressão no sistema, com um sistema de avaliação restrito e rígido do desempenho escolar que dificulta a progressão dos estudantes para os níveis mais alto do ensino. No diagnóstico que orientou o desenho da Escola Plural o termo escola tradicional aparece muitas vezes para fazer referência ao modelo de educação que apresentava as características descritas acima (SMED/PBH 1994).

A descentralização, a democratização e a avaliação externa, associadas a outras medidas educacionais como a universalização do acesso e da cobertura estendido a todo o ensino básico e a todas as regiões, a melhoria dos insumos e a introdução de novas tecnologias educacionais e a melhoria da qualificação e remuneração dos professores foram algumas das medidas para melhorar a qualidade da educação. Algumas delas já estão sendo implementadas há algum tempo, outras acontecem muito timidamente. Além destas, nas políticas educacionais voltadas para a qualidade existe, também, a preocupação com as alterações curriculares e pedagógicas. Normalmente, estas mudanças visam a introdução do ensino de informática, língua estrangeira moderna, esportes ou de temas como a sexualidade, a afetividade, ética etc..

Segundo Martinic, estas medidas provocaram, em certa medida, mudanças na organização dos sistemas educacionais e das escolas (Martinic 2001). E, por esta razão, houve reação dos principais afetados por elas. Muitas destas reações foram de oposição à política como um todo ou a medidas específicas, pois aumentava o ônus sobre alguns dos interessados e envolvidos com a educação. A tentativa de veto aumentou o potencial de conflito produzido pelas políticas voltadas para qualidade. A reação contrária vem, principalmente, dos professores individualmente ou de seus sindicatos e, também, da burocracia educacional (Molina 2000).

É difícil avaliar a profundidade e o impacto destas políticas educacionais voltadas para a qualidade por diversas razões, entre elas, por serem bastante recentes. Mas, ainda permanece a sensação de que os resultados foram tímidos ou estão se apresentando tímidos nas avaliações externas (Molina 2000). O principal sintoma de que os resultados ficaram aquém do esperado é a permanência de altos índices de desigualdade educacional, principalmente, envolvendo pobres e ricos. Foi da constatação da existência desta grande desigualdade educacional que nasceram um outro tipo de política. Esta tem um objetivo claro e definido que é a redução das desigualdades educacionais. Assim, surgiram as políticas educacionais voltadas para equidade educacional.

As políticas voltadas para equidade incorporam todos os elementos daquelas voltadas para o acesso e para a qualidade. No entanto, por elas serem orientadas por uma visão que enxerga o sistema educacional como iníquo e que esta iniquidade produz reflexos na vida social agravando o nível de exclusão e de desigualdade, propõem que haja por parte dos gestores o compromisso e o esforço em mobilizar todos os recursos possíveis a fim de reduzir a distância de aprendizagem entre ricos e pobres. Este tipo política apresenta um potencial de conflito muito maior que os outros dois tipos vistos anteriormente, pois incorpora todos os problemas das políticas de acesso e de qualidade, além de propor alterações profundas no sistema educacional aumentando os custos sobre determinados atores envolvidos no processo de ensino.

Mesmo reconhecendo que os modelos educacionais voltados para equidade apresentam características comuns que possibilitam escrevê-los em um mesmo conjunto de políticas, existem diferenças que exigem uma tipologia específica. Os diferentes tipos de políticas educacionais voltadas para a equidade, surgiram a partir das diferentes concepções de justiça e dos melhores meios para chegar a uma situação de melhor igualdade. Por este motivo, julgamos necessário produzir, ou melhor, reproduzir uma tipologia específica para as políticas voltadas para equidade educacional.

Cabe ressaltar que a Escola Plural é uma política educacional com todas as características do modelo voltado para equidade. Ela procurou redesenhar o sistema educacional da prefeitura de Belo Horizonte a fim de garantir não só o acesso, como também uma escola de qualidade. O principal eixo da política é o fato de permitir que as unidades escolares de se reorganizassem de forma a aproximar-se do universo das experiências humanas das crianças, adolescentes e jovens que acessam suas unidades de ensino. Por trás desta visão, estava à certeza de que no modelo tradicional de escola não havia espaço para incorporação dos meninos e meninas pobres que mesmo estando dentro das unidades escolares, não conseguiam tirar um bom proveito dele e desenvolver as habilidades necessárias para inclusão na sociedade. É bom reforçar, neste momento, que políticas educacionais voltadas para equidade apresentam um potencial de conflito imensamente maior que os tipos descritos anteriormente. E por este motivo a sua implementação é difícil.

2.1.6- Tipos de políticas educacionais voltadas para equidade

Não é recente o debate sobre as desigualdades presentes nos sistemas educacionais latinoamericanos e, principalmente, brasileiro. Os resultados de desempenho³⁸ e permanência mostram claramente que as crianças e jovens provenientes das camadas mais ricas conseguem acessar e permanecer no sistema educacional por muito mais tempo que os pobres³⁹. É notório que entre as crianças e jovens pobres existe um número maior de reprovação e repetência. Não oficialmente, mas afirma-se nos meios acadêmicos que cerca de 40% das crianças brasileiras que acessam o início do

³⁸ Muitas das informações relativas ao desempenho escolar com cortes tanto por regiões, quanto por sexo, quanto por estrato social está disponível no site do governo federal: www.inep.gov.br

³⁹ Segundo dados do IBGE e do Ministério da Educação (Inep) em 1998 a média de anos estudados por indivíduos no Brasil era de 5,9 anos. Os números para os brancos era 6,8 anos e para os não-brancos era de 4,9 anos. Quanto à renda temos em 1998, para quintil mais pobre a escolarização é de 3,3 anos de estudo e para o quintil mais rico a escolarização é 9,4 anos de estudo. Ou seja, os dados de 1998 apontam para uma incrível desigualdade educacional relativo, não só ao acesso, mas ao uso do sistema educacional através da permanência por um período mais longo nas escolas. Estes dados, contudo, não revelam a efetividade das escolas. Ou seja, se a permanência dos jovens pobres no sistema educacional está garantindo a eles uma quantidade de conhecimento capaz de inseri-los na sociedade em melhores condições que aqueles jovens que não conseguiram acessar o sistema.

ensino básico, não consegue concluir as 4 primeiras séries⁴⁰. São reprovadas mais de uma vez e, por este motivo, abandonam a escola.

A certeza de que a realidade do ensino público não está produzindo os efeitos esperados, motivou o debate acerca da equidade educacional, como destacou Fabris

“durante los años 80 e 90, comenzó una nueva discusión sobre a la equidad escolar. Sobre la base que la igualdad de acceso a la educación era insuficiente para garantizar igualdad de oportunidades escolares a todos los alumnos, se propuso que el Estado debía apoyar con mayores recursos a los grupos socialmente más vulnerables.” (Fabris 2004, p 6).

Esta certeza, manifestada nos dados relativos ao desempenho escolar das crianças, adolescentes e jovens pobres, motivou alguns gestores públicos a propor e implementar políticas educacionais com a clara tendência de reduzir estas desigualdades. A princípio estas políticas tinham um caráter compensatório⁴¹, isto é, elas corrigiam uma situação que se apresentava como problemática. Contudo, os problemas educacionais se manifestavam como problemas crônicos e característicos dos sistemas de muitos lugares e de muitos países na América Latina. Assim, as políticas educacionais voltadas para equidade passaram a cobrir todo o sistema público de ensino de algumas localidades e a atender todos aqueles indivíduos que o acessavam, mas com o claro objetivo de reduzir as desigualdades educacionais.

Como afirmou Fabris, não há uma única idéia do que é um sistema educacional justo. Por haver estas diferentes formas de conceber o que é um sistema educacional equitativo, surgiram diferentes tipos de políticas educacionais voltadas para este fim. Estas podem ser agrupadas em três tipos ideais diferentes assim distribuídas: “equidade como igualdade de acesso à educação”, “equidade como igualdade nas oportunidades educativas” e “equidade como reconhecimento da diversidade de itinerários educativos” (Fabris 2004).

A equidade como igualdade de acesso à educação, tem o objetivo garantir aos meninos e meninas que buscam o sistema público de ensino que eles terão uma escola de boa qualidade. O acesso significa que serão oferecidas as condições de locomoção, os materiais didáticos necessários e uma

⁴⁰ Segundo dados do PROEB e do ENEM 2006 um grande número de escolas públicas das redes estaduais e municipais apresentaram números relativos ao desempenho em matemática e português muito abaixo do satisfatório. É importante que se diga que estas avaliações externas apuram, principalmente, as competências básicas (dados disponíveis no site www.inep.gov.br).

⁴¹ Uma das formas de classificar as políticas sociais é se elas têm um caráter compensatório ou se têm um caráter estruturante. As compensatórias, normalmente, são focalizadas, ou seja, atende um determinado grupo social específico ou uma região que demanda uma intervenção pública mais urgente para corrigir um problema provocado por uma catástrofe ambiental ou por efeitos de políticas econômicas equivocadas ou, ainda, para amparar um determinado grupo que se encontra em situação de risco social. As políticas sociais estruturantes, por sua vez, são universais, ou seja, cobrem todos os indivíduos ou grupos sociais que necessitam ou desejam acessá-la. Além disto, têm um caráter mais definitivo e visam melhorar os indicadores sociais de uma população como um todo, protegendo principalmente aqueles que mais precisam de sua cobertura.

escola em igualdade de condições com as de outros meninos e meninas de classes sociais distintas. Este tipo de política educacional busca criar as condições para que os alunos possam integrar-se eficazmente ao sistema e com condições para se manter nele. Mas, não se observa, neste caso, um redesenho do sistema educacional na sua estrutura organizacional, para que ele possa se aproximar das experiências culturais e da visão de mundo vividas pelos meninos e meninas provenientes de regiões degradadas e em estado de pobreza e miséria. Ele é mantido na sua forma tradicional, em suas bases meritocráticas e, em muitos casos, visa à formação para o mercado de trabalho. Neste modelo, por não considerar as experiências culturais e educacionais não escolares dos alunos provenientes das camadas pobres, continua a ocorrer, em grande medida, a exclusão de meninos e meninas provenientes destes lugares.

O modelo voltado para a equidade como igualdade nas oportunidades educativas, por sua vez, apresenta como uma das suas características principais o apoio aos alunos que já estão dentro do sistema educacional, para que eles tenham um bom desempenho. Trata-se, pois, de uma política de compensação. Isto acontece porque os alunos pobres passam a ter apoio para permanecer no sistema. Para isto, são ofertados insumos educacionais como materiais pedagógicos, livros didáticos, merenda etc., e, também, reforço escolar para melhorar os seus resultados. São oferecidos apoio pedagógico e material nas escolas para os alunos considerados "necessitados", para eles estarem em uma situação parecida com a daqueles alunos provenientes de famílias com renda melhores.

O que se observa, é a busca da efetividade da escola para os alunos pobres sem, contudo, alterar a sua organização. Está claro que é necessária a ampliação dos investimentos públicos em educação. Ora, isto tem um custo político, pois em termos de políticas sociais, os recursos são escassos e disputados de forma intensa pelos diversos grupos sociais. Evidentemente, que para produzir uma política deste tipo, em um cenário de profunda desigualdade social e educacional, a quantidade de recursos mobilizados deverá ser muito grande. Será necessário, então, o deslocamento de recursos de outras áreas para a educação e isto não acontece sem conflitos. Os recursos mobilizados são utilizados, principalmente, em insumos educacionais.

Este tipo de política educacional não representa, contudo, uma ruptura com o modelo tradicional de educação. Mesmo que haja uma busca por melhores resultados das escolas, pois há um aumento dos gastos públicos com cada aluno na rede pública de ensino, a não alteração da organização escolar diminui a tensão provocada pela política. É preciso reconhecer que neste tipo, o acesso e a qualidade educacional precisam estar garantidos. Por este motivo, o potencial de conflitos e os riscos na implementação deste tipo de política são maiores que nos outros tipos que vimos até aqui.

As políticas educacionais que trabalham com a idéia de equidade enquanto oportunidades educativas, carregam muito do perfil de uma política compensatória. Isto acontece porque elas estão

direcionadas para determinados grupos específicos e focalizados dentro do sistema educacional. Como elas visam superar as desigualdades educacionais, certamente quando estas são superadas, a política deixa de existir.

O terceiro tipo de política educacional voltada para equidade é aquela que busca a equidade como reconhecimento da diversidade de itinerários educativos dos alunos. Para este tipo de política, o sistema educacional deve assegurar aos alunos os meios para que eles busquem condições de vida mais justa. Não se trata, portanto, de garantir apenas as condições para que meninos e meninas possam acessar o sistema educacional de forma igualitária. E, tampouco, oferecer os insumos para reduzir as diferenças de condições no interior do sistema. Trata-se de garantir a efetividade das escolas e da educação para a grande maioria da população brasileira e latinoamericana que vivem em condições econômicas e sociais difíceis (Castro e Carnoy 1997, Corrales 1999, Molina 2000, Martinic 2001, Fabris 2004). Ou seja, para que a escola seja efetiva para esta imensa parcela da população o seu desenho e a sua organização precisam ser alterados profundamente.

Apesar de não existirem números exatos sobre a quantidade de iniciativas governamentais nas diversas esferas de governos que implementaram políticas educacionais que reconhecessem a diversidade de experiências educativas das crianças e jovens que acessam o sistema, pode-se afirmar que elas não são numerosas. Políticas educacionais deste tipo, mais que todas as outras, encontram imensas dificuldades na sua execução. Isto acontece porque elas carregam um potencial de conflito imenso. Os conflitos acontecem porque além da garantir o acesso e a permanência das crianças nas escolas, elas alteram a organização escolar e reorganiza a sua estrutura para considerar que as experiências educativas não escolares que os alunos trazem para sala de aula devem ser um insumo fundamental para construção de seus conhecimentos acadêmicos.

Para que isto ocorra, a forma tradicional de se conceber a educação como uma mera transmissão de conhecimentos, técnica e cientificamente consolidados é abandonada. Com ela os livros e os materiais didáticos tradicionais como o quadro de giz, deixam de ser o centro do processo de aprendizagem e novas formas de se construir os conhecimentos são buscados. Numa modalidade de ensino assim, a preocupação com a eficácia deve superar a preocupação com a eficiência. Os gastos educacionais devem subir para garantir as condições mínimas necessárias para o desenvolvimento educacional das crianças. O sistema também deve cobrir todas as crianças, adolescentes e jovens em idade de acessá-lo.

Os educadores devem rever sua forma de trabalhar e reaprender a lidar com crianças e jovens pobres com imensa dificuldade de permanecer no sistema tradicional. Isto inevitavelmente trará aumento significativo de trabalho, muitas vezes, sem uma remuneração que compense este aumento. A necessidade de maior criatividade nas aulas e de um esforço maior de diálogo com os meninos e

meninas para possibilitar a construção de um clima propício para aprendizagem são fatores de aumento de trabalho dos educadores. Além deles, toda a burocracia envolvida com a educação terá que redirecionar sua forma de trabalhar, para atender novas demandas originadas a partir da presença de crianças e jovens pobres e do novo tratamento que as escolas devem dar a eles.

As características descritas acima revelam o potencial de conflito e o grau de dificuldade que cerca a produção de uma política educacional deste tipo. Pelas suas características e objetivos, acreditamos e defendemos neste trabalho que a Escola Plural é uma política educacional voltada para equidade como reconhecimento da diversidade de itinerários educativos. Por esta razão, ela vem encontrando dificuldades para ser implementada. Uma destas razões está relacionada com a necessidade de uma nova forma de organização e de gestão das unidades escolares e da estrutura do sistema educacional. Para que isto ocorra é necessário que haja uma reforma ampla na estrutura do sistema educacional. Estas reformas administrativas e na organização do sistema educacional trazem, por si só, dificuldades imensas. Por tentar mexer em estruturas fortemente consolidadas surgem conflitos difíceis de serem resolvidos. São estes conflitos que trataremos na próxima seção.

É importante lembrar que, mesmo que os governos busquem implantar sistemas educacionais voltados para equidade, a persistência de altos índices de desigualdades sociais e o baixo crescimento econômico crônicos na região, são fatores que dificultam que a educação colha melhores resultados (Lopez 2005, Filgueira et alii 2004). Mas, voltando para as características das políticas educacionais voltadas para equidade, cabe colocar um quadro proposto por Fabris que resume as características e os objetivos de cada um dos tipos. Ele revela não só três maneiras diferentes de identificar equidade educacional e os seus significados, mas, os seus desdobramentos manifestados através da forma de agir do Estado. Este quadro permitirá uma mirada mais cuidadosa sobre as políticas educacionais voltadas para equidade.

Tabela 2: Tipos de políticas educacionais voltada para equidade

MODELOS DE COMPREENSÃO DA EQUIDAD ESCOLAR

| CRITÉRIOS | EQUIDAD COMO IGUALDAD DE ACCESO A LA EDUCACIÓN | EQUIDAD COMO IGUALDAD EN LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS | EQUIDAD COMO RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD DE ITINERÁRIOS EDUCATIVOS |
|--|--|---|--|
| Argumento principal explícito | la equidad escolar es otorgar a cada sujeto las mismas posibilidades de acceder a una escuela con el fin de integrarse eficazmente al sistema productivo laboral | la equidad escolar es otorgar a los sujetos más desfavorecidos un apoyo compensatório para acceder y permanecer en una escuela de calidad, con el fin de que posean las mismas oportunidades para mejorar sus resultados educativos | la equidad escolar debería significar otorgar a todos los sujetos oportunidades de integrarse a experiencias educativas que les permitan acceder a condiciones de vida más justas. |
| | cada actor elige um trayecto educativo que le permite acceder a una educación diferenciada. Así, se orientará con mayor éxito en el mercado laboral | si se apoya pedagógica y materialmente a las escuelas y sujetos más carenciados, se logra resultados educacionales más equitativos | al apoyar, dentro y fuera de la escuela, a todos los sujetos, se debería construir situaciones educativas y resultados más justos. |
| Rol del Estado | Subsidiário | Compensatório | Normativo |
| Rasgo principal del sistema educativos | Meritocrático | Compensador | Transformador social |
| Rasgo principal de enseñanza | Técnica | Técnica/política | Política |

Fabris 2004

2.2- Arenas e conflitos políticos que cercam a implementação de uma política educacional

Até agora, mostramos que a produção de uma política pública é algo problemático. E que é no momento da sua implementação que afloram as dificuldades que têm origens distintas. Destacamos a visão muito presente nos centros de tomadas de decisões e entre os gestores públicos que o caminho entre a elaboração e a execução de uma política é linear e pouco problemático. Para contrapor a esta visão, revelamos o quão complexo é este trajeto e que existem inúmeros nós e gargalos que impedem esta linearidade.

Procuramos mostrar, também que a forma de implementação de uma política, a distribuição de seus custos e benefícios, os problemas na sua organização e no seu gerenciamento são variáveis que interferem diretamente nos seus resultados. Por último, como nosso trabalho busca analisar as dificuldades que cercam a implementação de uma política educacional, no caso a Escola Plural, procuramos mostrar que as políticas educacionais não são iguais e dependendo dos objetivos perseguidos e dos seus conteúdos, elas podem apresentar maiores ou menores dificuldades de implementação.

Grande parte das dificuldades na produção de uma política, está relacionada com as tensões e conflitos que produz. Por outro lado, o seu sucesso depende das negociações e acordos produzidos entre os seus interessados e da conformação de objetivos pactuados. Em relação aos conflitos, parte importante deles deve-se ao fato das perdas e ganhos gerados pela política. É o que reconhece Nogueira ao afirmar que

“las políticas y los programas sociales constituyen arenas de tensión y conflicto. Las políticas sociales operan como una espada de doble filo porque distribuyen beneficios y costos de manera desigual, pues mientras contribuyen al bienestar de algunos grupos, implican cargas para otros.” (Nogueira 2007, p 68).

As políticas se configuram como arenas e como espaços de disputas entre os interessados nelas, isto é, os *stakeholders*. Os interessados são todos aqueles que são afetados por ela positiva ou negativamente.

Especificamente nas políticas educacionais, quem são os seus *stakeholders*? E quais as arenas que se constituíram? E que tipos de conflitos uma política educacional pode gerar? Uma política educacional voltada para a equidade e que busque a inserção social de seus alunos que tipos de conflitos gera? E como estes conflitos podem colocá-la em risco? Ao responder estas questões daremos um passo significativo para analisarmos o potencial de conflito, as arenas, os atores e os riscos que cercam a Escola Plural.

Segundo Sebastián, nas sociedades modernas, pautadas pelo livre mercado e pela liberdade individual, os interesses são diversos e, em muitos casos, conflituosos. E quando esta liberdade produzida pelo mercado complementa a democracia política, possibilita a formação de sociedades permeadas pela liberdade de organização e de participação. Esta situação, além de permitir que individualmente cada sujeito possa lutar por aquilo que considera um direito, possibilita a formação de grupos e coalizões de interesses. Assim, todas as vezes que ocorre a intervenção pública seja para regular ou redistribuir riquezas, as reações são as mais diversas. Estas reações são frutos de interesses contrariados ou contemplados na política pública (Sebastián 1999).

Ao saber que as políticas em geral e, particularmente, as políticas sociais são criadoras de arenas, onde interesses divergentes entram em cena para disputar os seus recursos, cabe ao analista e ao gestor público identificar o que se disputa e quais atores estão envolvidos. A identificação dos focos de tensão e dos atores envolvidos permite antecipar e impedir que a oposição à política proposta e em execução ganhe força. Ao mesmo tempo, possibilita que se busquem acordos e consensos entre os interessados, além de criar relações de reciprocidade e confiança entre os envolvidos reduzindo os focos de tensão e os gargalos que reduzem as possibilidades de êxito da política.

A princípio, todos os indivíduos, sozinhos ou em grupo, presentes em uma sociedade deveriam ser interessados nas políticas, pois em alguma medida elas afetam a sua vida. Mas, esta visão é pouco esclarecedora quando se trata de identificar os principais focos de tensão quando se fala de uma política específica. Cabem aos responsáveis pela produção política pública estudos que venham identificar aqueles indivíduos afetados mais diretamente por ela. Seja para buscar apoio e formar uma coalizão que defenda a ação pública, ou seja para identificar os possíveis adversários a fim de neutralizá-los. Esta é uma tarefa que cabe aos elaboradores da política (Velarde 2007).

O planejamento estratégico, quando se refere a uma política, exige que os gestores tenham em mãos um mapa dos possíveis focos de conflitos e das arenas onde possivelmente eles ocorrerão. Este mapa possibilita a mobilização dos recursos na quantidade necessária, para impedir que a política naufrague. E permite que se visualize em todo o trajeto onde, quando e com quais atores é possível construir as coalizões de apoio. Ao mesmo tempo, permite criar mecanismos que dificultam a reação dos opositores diante da intervenção pública (Sebastián 1999, Nogucira 2007).

Identificar e lidar com estes conflitos é um dos grandes desafios na produção de uma política. Eles acontecem tanto internamente, quanto externamente à agência responsável pela produção e execução da política. Internamente à máquina pública, os conflitos normalmente envolvem, principalmente, os gestores e os executores. Um outro pólo de tensão é entre os gestores ligados a áreas financeiras e os gestores ligados as áreas sociais. Além destes, existe uma relação tensa entre os burocratas situados em níveis altos e intermediários e aqueles situados no nível da rua, ou seja, quem

de fato executa a política. Há casos em que podem ocorrer conflitos envolvendo os diferentes poderes do Estado, no caso, Executivo, Legislativo e Judiciário. Podem ocorrer, também, conflitos envolvendo as diferentes esferas do governo, principalmente, quando se tem um regime federativo com entes subnacionais gozando de grande autonomia.

Externamente à agência produtora da política, os conflitos envolvem tanto os beneficiários quanto os prejudicados pela intervenção pública. Todos os afetados se encontram nesta situação. Os afetados são todos aqueles indivíduos ou o conjunto da população que vive na região ou no grupo demarcado para a intervenção. Mas, quanto mais delimitada e focalizada for a intervenção, menor será o número de envolvidos. Políticas educacionais com amplo espaço territorial e longevidade no tempo tendem a ter um grande número envolvido.

Para efetuar o mapeamento dos envolvidos uma primeira categoria é considerar o grau de implicação que a política produzirá durante a sua implementação. Sebastián considera que este mapeamento é de grande importância para o êxito da política e ele tem como finalidade estabelecer

"la primera gran distinción de los involucrados es entre los que objetivamente se benefician del cambio y los que objetivamente son perjudicados por él. Si los involucrados tienen buena información sobre el tema, se percibirán como beneficiados (subjetivamente beneficiados) o como perjudicados (subjetivamente perjudicados)." (Sebastián 1999, p 36).

A identificação dos prejudicados e, mais importante, que se sintam subjetivamente prejudicados, tem a finalidade de neutralizar a sua reação. Normalmente, aqueles que se sentem subjetivamente prejudicados têm grande possibilidade de passar para uma atitude ativa. Ou seja, indivíduos nestas condições, certamente, partem para a ação e mobilizam os recursos de que dispõem para impedir que a política seja levada adiante. Estão mobilizados para tentar vetar a política.

Em determinados casos, o mesmo pode ocorrer com os beneficiados pela intervenção pública. Estes podem se tornar indivíduos ativos, a medida que se sintam subjetivamente beneficiados. A intensidade da mobilização, tanto dos beneficiados quanto dos prejudicados, vai depender da magnitude e da importância dos interesses em jogo, do tamanho da perda ou do ganho que poderão auferir com a implementação da política. Lembrando que em quase todos os tipos, principalmente as políticas sociais, há sempre ganhadores e perdedores.

Identificar os atores individuais e coletivos, beneficiados e prejudicados pela política, possibilita a localização dos focos de conflito gerados pela ela. Em segundo lugar, para compreender a intensidade das reações, é necessário compreender a profundidade com que a política atinge os principais prejudicados e beneficiados. A partir destas informações fica mais fácil buscar as coalizões de apoio e neutralizar as oposições.

As coalizões de apoio se formam a partir dos interessados na implementação. Estes podem ser os beneficiados diretos pela política, os gestores públicos, os implementadores comprometidos com ela, os poderes legislativo e judiciário, a imprensa, os setores da sociedade solidários com os beneficiários. Estes últimos podem ser atores individuais com grande visibilidade na sociedade, lideranças sociais, atores coletivos como associações de classe ou de direitos humanos, sindicatos, organizações populares diversas etc.. As coalizões de apoio têm funcionado como um importante instrumento para neutralizar as oposições.

A construção de redes de informações e de trocas de apoio mútuo entre a agência governamental e os diferentes atores coletivos, também, cria um ambiente favorável, reduz as incertezas e enfraquece os opositores da política. Mas, o êxito na implementação de uma política depende, em grande medida, da quantidade dos recursos mobilizados. Estes recursos devem ser utilizados, inclusive, na construção de uma rede de incentivos capaz de reduzir a resistência dos seus opositores.

Os beneficiados e prejudicados são dois grupos de atores que interferem diretamente no êxito de uma política. A intensidade de sua atuação vai depender da quantidade dos interesses em jogo. Contudo, existem outros atores que participam de alguma maneira na produção de uma intervenção pública e que, por isso, são afetados por ela. A participação pode ocorrer na sua elaboração ou desenho, aprovação, implementação e avaliação. Entre estes estão os gestores públicos, ou seja, os políticos eleitos pelo voto popular e o seu secretariado e os funcionários do governo. Entre estes últimos estão os burocratas situados no alto e nos setores intermediários da hierarquia da administração pública e os funcionários situados na ponta do sistema, estes conhecidos como empregados de base ou *street-level bureaucrats*⁴². Outros envolvidos são os técnicos tanto de dentro quanto de fora da administração pública, provedores de insumos ou serviços complementares à política proposta, operários, construtores, empresários ligados a empresas privadas que oferecem serviços públicos, dentre outros.

Nem sempre a participação dos envolvidos será de apoio a política. Em muitos casos, a participação terá como finalidade vetar ou evitar que o programa proposto se efetive ou que não tenha êxito. Sebastián argumenta que análise da oposição a política deve ocorrer *ex-ante* a sua implementação. E que a existência da oposição é sinal de que a política não está devidamente

⁴² Lipsky faz um rigoroso estudo sobre a importância dos empregados de base na estrutura da administração pública para o sucesso dos serviços públicos e o êxito na produção de políticas. Ele utilizou o termo *street-level bureaucrats* ou burocracia no nível da rua para caracterizar o lugar na hierarquia da administração pública onde encontra-se estes atores. Situados nos pontos mais baixo da hierarquia, são estes atores que estão diretamente na linha de frente dos serviços públicos e em contato com a população (Lipsky 1999).

desenhada. Por esta razão, deve ser mudada. As oposições fortes e estruturadas representam riscos de grande intensidade a ela (Sebastián 1999).

Algumas formas de reduzir as tensões e neutralizar a oposições a uma política ou programa público já foram descritas anteriormente. Cabe recolocar aqui, sinteticamente, algumas medidas que devem ser tomadas pelos gestores com este fim: dar a conhecer a todos os interessados e afetados os conteúdos e a razão da política, mostrando que em um longo prazo todos os cidadãos direta ou indiretamente serão beneficiados por ela; construir uma rede de solidariedade em favor da política, mobilizando principalmente os seus beneficiários para defendê-la; formular paralelamente com a política, um conjunto de medidas administrativas capazes de neutralizar a oposição, principalmente, quando esta vem do interior da administração pública. Estas medidas administrativas devem ser formuladas com cuidados especiais, pois podem aumentar as tensões por trazer consigo um grande potencial de conflito, além daqueles gerados pela política.

As tensões e conflitos existem durante todo o trajeto percorrido pela política, desde a sua formulação até a sua avaliação. É na implementação que os conflitos ganham magnitude, por ser este o momento que a política passa a existir de fato. As tensões envolvem diferentes atores: os beneficiados por desejar mais do que foi oferecido, ou porque o bem ou serviço público não foi oferecido na quantidade necessária ou desejada. Envolvem os prejudicados que perderam com a política e a burocracia governamental encarregada de fornecer o bem ou serviço público oferecido pela política. Envolvem fornecedores de insumos, empresas, sindicatos etc.. Contudo, é dentro da estrutura administrativa do Estado que cabe um olhar cuidadoso das tensões e conflitos. Para compreender as origens das tensões no interior da administração pública durante a implantação de uma política, é necessário olhar a máquina pública não como um conjunto homogêneo de interesses. Lipsky argumenta que

“frecuentemente los empleados de base no comparten las perspectivas y las preferencias de sus superiores y, por tanto, no es posible pensar que estén trabajando en la misma dirección establecida por la organización.” (Lipsky 1999, p 285).

A revelação proposta por Lipsky deixa claro a existência de mais uma arena, além daquelas tradicionais das sociedades democráticas, onde são travadas disputas em torno das políticas públicas. Consideramos como arenas típicas de sociedades democráticas, os processos eleitorais quando o conjunto de políticas praticado por um governo é colocado a prova. A eleição ou reeleição de um governante ou de um partido significa, em última análise, que a sociedade está aprovando as políticas públicas implementadas por ele. E que, por isso, o governo deve continuar a implementá-las através da sua permanência no poder.

Uma outra arena tradicional dos regimes democráticos são os parlamentos. Neles, evidentemente, há um maior número de partidos que representam os diversos interesses da sociedade. Quando o governante desenha a política e a encaminha para a aprovação, abre-se o debate e a disputa em torno dela. A sua tramitação pelo parlamento envolve uma grande quantidade de negociações e o governo interessado na sua aprovação, às vezes sem emendas, precisa mobilizar uma grande quantidade de recursos institucionais, políticos e financeiros para aprová-la. Contudo, por ser esta uma arena tradicional dos regimes democráticos, na produção de uma política, os governantes já a consideram e deixam uma margem de negociação para aprová-la. No caso brasileiro, existem alguns artifícios legais que permitem ao governo editar medidas ou decretos leis, ou definir a agenda do parlamento⁴³. Estas últimas têm, entre outras, a finalidade de reduzir os conflitos e disputas no parlamento brasileiro em torno das políticas públicas. Tudo isto, em nome da eficiência do sistema político.

Outras arenas de disputas políticas típicas de regimes democráticos são aquelas que envolvem poder Judiciário. Neste caso, são inúmeras as políticas que não puderam sair do papel devido a uma ação do Ministério Público⁴⁴. Existem, ainda, os movimentos sociais que agem diretamente pressionando o governo para aprovar ou vetar determinadas políticas. A opinião pública manifestada através dos movimentos populares confere legitimidade ou não para uma intervenção pública e favorece o êxito da política. Entre os movimentos sociais, o movimento sindical se destaca pelo seu grande poder político e reconhecimento institucional. O seu grande poder de mobilização acaba por lhe conferir um grande poder de veto ou de apoio às políticas públicas.

Contudo, o reconhecimento de que existem na estrutura da administração pública arenas de disputas e conflitos, traz um elemento a mais que torna a implementação de políticas públicas um grande desafio para os gestores públicos. Estes conflitos podem ocorrer entre secretarias ou ministérios que compõem o governo. São inúmeras as disputas travadas entre os setores econômicos e os setores sociais⁴⁵ de um governo. Mas, este não é o único foco de tensão no interior da administração

⁴³ Existe um grande número de trabalhos que vem revelando um fenômeno que está se tornando típico nas democracias contemporâneas, ou seja, o poder Executivo está ampliando a sua capacidade legislativa e a sua capacidade de intervenção no poder Legislativo. Este fato vem ocorrendo em nome da eficiência. Segundo as análises, a necessidade de dar respostas rápidas às novas demandas econômicas, a dificuldade de cumprir os rituais de tramitação de uma lei pelo parlamento, os riscos de emendas pouco responsáveis para atender interesses corporativos e eleitorais são algumas das razões para o aumento de poder do Executivo. No Brasil as Medidas Provisórias, o Colégio de Líderes partidários e as Comissões Temáticas no Congresso Nacional são algumas destas mudanças que vem reduzindo o poder de legislação e de controle exercido pelo parlamento nacional brasileiro (Figueiredo e Limongi 1999, Pessanha 2002, Neto e Santos 2002).

⁴⁴ No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal em 1988, o poder judiciário e, também, o Ministério Público ganharam importância na defesa dos interesses públicos. Ele ganhou o poder de investigação e de veto quando uma intervenção do governo provoca prejuízos para um determinado grupo ou para a sociedade como um todo.

⁴⁵ No Brasil na última década foram inúmeros os contingenciamentos orçamentários propostos pelo Ministério da Fazenda, devido aos compromissos assumidos com os organismos internacionais, como o FMI, o Banco Mundial. Normalmente estes contingenciamentos visam o controle dos gastos públicos em função do ajuste fiscal negociado com estes organismos.

pública. Existem choques de interesses entre agências no interior de uma mesma secretaria. Existe assimetria de poder entre agências, o que reduz o espaço de ação de importantes órgãos encarregados de implementar determinadas políticas. Por exemplo, é muito comum o choque entre o departamento jurídico de uma secretaria e as agências executoras da política.

Todas estas arenas colocadas até aqui tem importância significativa para que uma política obtenha êxito. Dar conta delas, como já dissemos, é um grande desafio para qualquer gestor público. O reconhecimento dos trabalhadores de base, encarregados de fazer chegar até seus beneficiários uma determinada política pública, como atores estratégicos, com interesses e motivações diferenciadas dos seus elaboradores, é a certeza de que uma outra arena de disputa apareceu no cenário.

A discussão sobre a complexidade do trajeto entre a elaboração ou desenho de uma política, ou seja, a sua organização e a sua execução ou gestão já foi feita anteriormente quando discutimos as diversas formas implementar uma política. Agora queremos trazer para arena das disputas políticas que interferem no seu êxito este ator, chamado "empregados de base ou burocracia no nível da rua". Esta se configura como mais uma, entre as muitas arenas de disputa que uma política percorre até chegar aos seus beneficiários. Mas, esta é uma arena importante, pois dela depende o tipo de bem ou serviço público que é oferecido aos seus receptores. E, em muitos casos, os interesses dos empregados de base divergem dos gestores e formuladores da política.

Não são só os interesses que costumam ser divergentes. Uma política é produzida em um mundo real, por um governo comprometido com inúmeros interesses, com recursos escassos e disputados palmo a palmo por atores individuais e coletivos. Muitas vezes, são os empregados de base, operadores de ponta do sistema público, que enfrentam as incertezas do meio ambiente e as tensões provocadas pela inadequação da política ao meio para o qual ela foi desenhada. São eles que lidam com a escassez de recursos, ofertando um bem público sob condições extremas, onde faltam até mesmo os insumos necessários para sua produção.

O fato de estarem na linha de frente do governo e tendo que lidar diretamente com os beneficiários dos serviços públicos gera uma quantidade de conhecimentos estratégicos. Estes conhecimentos favorecem a adaptação e a criação de rotinas que permitem o funcionamento das agências que implementam a política. Estes conhecimentos adquiridos nas rotinas dos serviços públicos e de propriedade dos operadores de ponta ou empregados de base, muitas vezes não são considerados pelos gestores e elaboradores de políticas. Em muitos casos, eles costumam divergir dos conhecimentos que orientaram a elaboração da intervenção pública. Este é um dos motivos de tensão

Muitas políticas públicas importantes foram sacrificadas em nome do ajuste fiscal. Estes conflitos não acontecem somente a nível federal, os estados e municípios também se encontram forçados, devido a Lei de Responsabilidade Fiscal, a conter os seus gastos. Normalmente, nestes casos, as políticas sociais são as mais sacrificadas. Inúmeros trabalhos acadêmicos mostram este fato (Rezende 2002, Silva, Cunha, Oliveira 2002)

que coloca em risco a política proposta para execução. O empregado de base vive o dilema de alterar sua rotina em nome de uma nova determinação carregada de incertezas (Lipsky 1999).

A tensão aumenta quando a implementação de uma nova política além de alterar a rotina, propõe uma nova organização da agência encarregada de implementá-la. Além das incertezas provocadas pela nova política, os operadores de ponta teriam que alterar significativamente o seu trabalho, muitas vezes, assumindo tarefas novas. Quando estas novas tarefas aumentam sua carga de trabalho e obrigações sem a devida recompensa, se a política contrariar a cultura e a ética dos empregados de base e se não for mobilizados os recursos necessários para sua implementação, os riscos da política não ser implementada é real.

Muitos gestores públicos, diante desta autonomia dos empregados de base que se opõem a implementar a nova política nos moldes como foi desenhada utilizam de novas regulamentações. Quanto mais regulado é o serviço oferecido, menos flexibilidade e maior dificuldade na sua implementação diante das dificuldades do meio ambiente interno e externo a administração pública. Este dilema é um foco de tensão constante, principalmente, quando refere-se às políticas sociais. Neste caso, o seu êxito, depende, em grande medida da autonomia dos operadores de ponta diante das inúmeras incertezas presentes no meio sob intervenção pública. Estas incertezas estão presentes antes da intervenção, durante a elaboração da política e, principalmente, na implementação. Já que a política social deve provocar mudanças, muitas vezes, não previstas. E existirão em relação ao futuro quando os efeitos da política produzirão novos problemas.

Tratando-se das políticas educacionais, estas arenas, os conflitos e os atores colocados anteriormente, estão presentes. Por ser uma política social com grande repercussão, longevidade, estabilidade e altamente institucionalizada, apesar dos baixos resultados colhidos, quaisquer mudanças provocam conflitos de grande intensidade. A diversidade e o número de interessados nas políticas educacionais são imensos. E vão desde pais e alunos das diversas camadas sociais, principalmente os mais pobres, passam por empresários donos de escolas privadas, fornecedores de insumos educacionais, universidades e centros de pesquisas, entidades vinculadas a educação popular, igrejas, políticos situados nas mais diversas esferas de governo, partidos, associações de direitos humanos, movimentos sociais e sindicais e, principalmente, os professores individualmente e os seus sindicatos.

Apesar dos outros atores, são os professores quem de fato tem uma relação mais íntima com as políticas educacionais. A oferta de uma boa educação passa pela disposição dos professores em colaborar. Isto acontece porque são eles que se relacionam com os alunos, pais e comunidade escolar. Por mais que haja a tentativa de controle de suas atividades por parte das autoridades centrais de uma administração pública, as relações estabelecidas no interior de cada uma das unidades escolares e das salas de aula dependem do compromisso ético e da motivação do professor. Por estas razões, os

professores aparecem como uma das categorias ligadas aos serviços públicos que gozam de maior discricionariedade e autonomia.

Desta forma, ao se pensar as políticas educacionais ou reformas educacionais é preciso construir uma série de mecanismos para atrair os professores para elas. Se não se construir uma rede de incentivos, quaisquer aumentos na sua carga de trabalho tenderão a ser rejeitados e podem provocar a resistência destes importantes atores contra a política educacional proposta. Isto acontece devido às condições atuais de vida e de trabalho dos professores. Ou seja, grande parte dos professores ganha salários muito baixos, comparados com outras categorias dos serviços públicos, as escolas são mal aparelhadas e o número de alunos por professor é alto, os insumos educacionais são insuficientes, entre outros problemas (Molina 2000, Corrales 1999).

Os resultados educacionais colhidos pelas redes públicas de ensino básico, em muitas regiões do Brasil, são baixos, revelando a ineficiência e a ineficácia dos sistemas públicos. As desigualdades educacionais são imensas e o sistema educacional brasileiro é considerado regressivo⁴⁶. Várias iniciativas de reformas foram tentadas nos últimos anos. Contudo, elas vêm esbarrando no ajuste fiscal e na exigência do cumprimento da lei de Responsabilidade Fiscal, já que os governos não podem gastar mais do que é permitido com o funcionalismo público, incluindo os professores, e mais do que a sua receita.

A Escola Plural foi mais uma destas reformas feita em um dos sistemas que compõem a imensidade do serviço público de educação do país. Tinha o objetivo de reduzir as desigualdades educacionais entre ricos e pobres em Belo Horizonte. Como foi advertido por Molina e Corrales, reformas voltadas para equidade educacional alteram profundamente a organização das escolas e eleva a quantidade de trabalho dos educadores. Estes dois autores mostraram, em seus estudos, que os professores são, entre os atores envolvidos com as políticas educacionais, aqueles com maior poder de veto. Muitos sindicatos de professores têm conseguido impedir que mudanças de maior profundidade sejam processadas nos sistemas educacionais de muitos países latinoamericanos, por aumentar em demasia o trabalho dos professores, sem as correspondentes compensações salariais (Corrales 1999, Molina 2000).

Assim, as políticas educacionais voltadas para equidade exigem que as escolas alterem profundamente a sua organização para acolher os alunos provenientes das camadas mais pobres da

⁴⁶ Um sistema educacional regressivo é aquele que inverte a aplicação dos recursos educacionais. Isto é, grande parte dos recursos educacionais despendidos pelos governos são aplicados na manutenção das universidades e escolas de nível superior públicas. Estas são acessadas por indivíduos provenientes das camadas médias e altas da população que frequentaram na educação básica escolas privadas. Por outro lado, as escolas públicas de educação básica, acessada por indivíduos pobres e miseráveis, recebem recursos insuficientes para atender as necessidades dos alunos. Estes, entre outras coisas, por colherem resultados ruins, acabam por abandonar os estudos e nunca frequentam escolas de nível superior onde são investidos maiores quantidade de recursos públicos por aluno. Este sistema configura-se como regressivo.

sociedade. Esta mudança organizacional tem a finalidade não só de acolher este aluno pobre, mas, principalmente, ser efetiva para ele e garantir que ele seja incluído econômica e socialmente. As mudanças organizacionais em instituições públicas amplamente institucionalizadas são pólos de conflitos. Estas mudanças se encaixam em reformas administrativas de grande profundidade. Elas exigem a mobilização de grandes recursos de toda natureza e um empenho grande dos gestores públicos. Não são poucas as fracassadas tentativas de reformas nas instituições públicas. E se a implementação da Escola Plural depende de mudanças organizacionais nas unidades escolares da prefeitura de Belo Horizonte para se efetivar, o risco de fracasso desta reforma educacional é grande como veremos na próxima seção.

2.3. As difíceis mudanças no interior das organizações públicas e das escolas

A produção de determinadas políticas públicas exige alteração na estrutura e na organização das agências responsáveis pela sua implementação. Em parte, este fato ocorre porque acontecem mudanças na economia, na sociedade e na estrutura de poder que não comporta mais a forma que vigoravam a organização pública. É comum uma determinada instituição pública ser desenhada para atender certas demandas e com o tempo perder a sua utilidade. Isto porque a demanda deixou de existir ou porque ocorreram mudanças que tornam desnecessária tal instituição. A democratização de uma sociedade ou a sua urbanização e industrialização são alguns dos fenômenos que exigem mudanças na estrutura dos serviços públicos e das organizações governamentais.

No Brasil, nas últimas três décadas, ocorreram fenômenos que estão exigindo a reorganização dos serviços públicos. O aumento das demandas por serviços públicos de melhor qualidade, em um cenário de escassez de recursos públicos, cobra maior eficiência das agências e instituições públicas. O Estado brasileiro cresceu em tamanho para cobertura do território nacional e das necessidades sociais. Porém, entre os principais objetivos dos serviços públicos estava a sua utilização como instrumento de cooptação daqueles grupos que gozavam de maior autonomia em relação a ele e para controle da sociedade (Santos 1993, Draibe 1990).

A modernização da sociedade brasileira e a sua democratização vêm exigindo uma nova forma de relação entre Estado e sociedade e, conseqüentemente, uma nova forma de oferta dos bens e serviços públicos. Agora, diferentemente do que vigorava até os anos de 1980, exige-se que os serviços públicos modifiquem a estrutura social, não só protegendo os grupos mais vulneráveis, mas incorporando-os de forma efetiva à sociedade brasileira, para reduzir a pobreza e as desigualdades.

Foi diante da pressão social que surgiu a necessidade de reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990. Juntamente com as pressões vindas da sociedade, vieram as pressões dos organismos

internacionais e dos setores econômicos do governo brasileiro que exigiam o controle dos gastos públicos e o equilíbrio fiscal. Assim, entre renovar os serviços públicos ou fazer o equilíbrio fiscal, o governo brasileiro da década de 1990 fez a escolha pela segunda alternativa (Rezende 2002). Devido a grande autonomia que ganharam os estados e municípios no novo pacto federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988 (Arretche 1999), alguns municípios buscaram renovar seus serviços públicos para atender os apelos de parte da sociedade brasileira que exigia maior equidade na distribuição das riquezas.

As mudanças que objetivam maior equidade e eficiência dos serviços públicos implicam em reformas nas estruturas das organizações dos serviços públicos. Estas reformas, muitas vezes, fracassam impedindo que haja mudanças na produção e na oferta das políticas públicas. Existem várias explicações para as dificuldades ou fracassos na reforma das instituições e agências públicas. Alverga, em seu trabalho, sugere que as dificuldades de mudanças nas organizações públicas brasileiras deve-se a "dependência de trajetória", "as características intrínsecas às instituições públicas", "a ausência de legitimidade e apoio social para as mudanças" e devido "ao problema de ação coletiva" (Alverga 2005).

Muitas das reformas organizacionais necessárias para o êxito de uma política pública não conseguiram grande êxito porque predominou uma visão burocrática e racional⁴⁷ da estrutura dos serviços públicos. Várias medidas para a reforma dos serviços públicos não saíram do papel por não considerar determinadas características reais das organizações ou agências públicas. Uma das razões deste fracasso está no fato de o agente que propõe a reforma desconsiderar o passado que cerca o funcionamento destas agências. As organizações públicas são constituídas e criam rotinas de funcionamento que permitem a execução do serviço que lhes é de responsabilidade. Esta forma de funcionamento perdura por um longo período e passa a fazer parte da cultura daquela agência. Alverga citando North argumenta que

"uma vez que o desenvolvimento de uma trajetória é estabelecido em um determinado sentido, as externalidades em rede, o processo de aprendizado das organizações, e os modelos subjetivos de percepção das questões públicas, derivados historicamente, reforçam a direção de inércia adotada" (Alverga 2005, p 5).

Esta visão revela o quão complexo é o funcionamento de uma organização e o quanto é difícil alterar o seu funcionamento quando ele já está rotinizado e consolidado há muito tempo. Esta forma de

⁴⁷ Esta visão das organizações públicas assegura que elas funcionam segundo seus aspectos legais e formais. Ou seja, a forma de atuar é preestabelecida por normas legais que impedem que os executores das políticas gozem de alguma discricionariedade. Neste tipo de visão, a mudança organizacional dos serviços públicos pode ser feita mediante a publicação de normas pelos gestores. O que se percebe, neste caso, é a existência de uma visão limitada das organizações públicas que dificulta enxergar o quão complexo é seu funcionamento.

funcionamento já está familiarizada e traz retornos de satisfação e conforto para aqueles indivíduos que compõem a sua estrutura. Este conforto advém do controle e do domínio no uso das tecnologias empregadas na oferta do bem ou serviço público. Assim, existem grandes incentivos para a permanência da forma de funcionamento atual da organização. Estes incentivos são os benefícios gerados a todos os atores sociais que usufruem dos serviços públicos produzidos pela agência (Alverga 2005).

Alterar o funcionamento de uma organização implica em um grande esforço e na mobilização de uma grande quantidade de recursos, por parte do agente que propõe a mudança organizacional. Estes incentivos devem ser de tal magnitude que devem superar as vantagens daqueles que reforçam a forma atual de funcionamento da organização. Os incentivos devem motivar os participantes da organização a alterar sua forma de trabalhar e a utilizar as novas tecnologias propostas pela mudança organizacional. Não é só a dependência de trajetória que dificulta a reforma de uma organização pública, existem características próprias das organizações e do ambiente organizacional que funcionam para dificultar a efetivação das reformas.

Segundo Alverga, existe um ambiente institucional onde operam as organizações ou instituições públicas. Este ambiente é composto por inúmeros indivíduos e instituições. Evidentemente que os objetivos e interesses são os mais diversos e irreconciliáveis. Cada um destes atores individuais ou coletivos tem interesses e interpreta as reorganizações do seu jeito. Este fato leva ao efeito "lata de lixo", ou seja, a reorganização não faz parte do interesse e preocupação destes atores. Portanto, ela pode ser descartada. As mudanças organizacionais não mobilizam a atenção destes atores neste momento, que as descartam por terem outras preocupações, consideradas emergenciais.

As mudanças organizacionais "ocorrem de modo incremental e contínuo, ou seja, pequenas modificações ao longo do tempo." Toda mudança que busca alterar o funcionamento de uma organização pública de forma global e rápida tende a naufragar por conflitar com esta característica das mudanças nas organizações públicas. As instituições públicas vão se desenvolvendo e adquirindo características próprias de funcionamento ao longo do tempo, muitas vezes, devido às rotinas, imperceptíveis pelos seus membros. Assim, alterar de forma global rotinas consolidadas choca-se com a forma como elas foram constituídas ao longo do tempo.

Além dos argumentos que apontam para as dimensões organizacionais que cercam as instituições públicas como alguns dos fatores para explicar as dificuldades na reforma das estruturas das organizações públicas, existem também as questões sociológicas para explicar estas dificuldades. Estas partem do pressuposto de que as necessidades de mudanças organizacionais são oriundas de ambientes externos às próprias organizações. Em um grande número de casos, ocorre que estas iniciativas introduzem novas técnicas e idéias sem a devida atenção às características culturais e ao

contexto social onde funcionam as organizações públicas. Muitas vezes, introduzem práticas das quais discordam intensamente os membros da instituição pública.

O que ocorre é que existe a oferta da reforma institucional, sem haver, contudo, a demanda por ela. Ou seja, existem determinados atores situados em cargos estratégicos na estrutura da administração pública que propõem as reformas nestas organizações. Estes atores, pressionados pelos compromissos eleitorais ou motivados pelas novas formas de conceber os serviços públicos, propõem as reformas. Estas reformas não são desejadas e nem compartilhadas pela sociedade e nem por aqueles indivíduos situados no interior das organizações. Neste caso, as reformas naufragam por falta de demanda (Corrales 1999).

O inverso também ocorre, quando a sociedade demanda melhores serviços públicos e para que isto aconteça são necessárias reformas na estrutura da administração pública, alterando a sua forma de organização. Porém, não existe vontade dos gestores estratégicos e nem da burocracia das organizações públicas em alterar a sua estrutura organizacional. Neste caso, há um *déficit* na oferta das reformas. Por mais que haja demanda social por reformas que melhorem a oferta dos serviços públicos. Aqueles indivíduos responsáveis em oferecê-las, não desejam fazê-las e, por este motivo, as reformas não são efetuadas.

Para Alverga, esta ausência de demanda por reformas na estrutura das organizações públicas, por fatores diversos, principalmente, quando a sociedade não deseja que elas aconteçam configura um problema sociológico. A falta de apoio de importantes grupos sociais e de vontade daqueles indivíduos situados na estrutura da administração pública são razões que explicam, em parte, o fracasso das iniciativas reformistas (Alverga 2005).

O quarto e último argumento utilizado por Alverga para explicar a falta de êxito em iniciativas que busquem reformar ou modificar as organizações públicas, é o problema da ação coletiva. Ele coloca que a reforma nas organizações governamentais é um bem público. Porque a partir delas, as repartições públicas atenderão melhor os seus usuários e oferecerão, tanto em quantidade, quanto em qualidade serviços melhores para todos. Tanto os que contribuam, quanto aqueles que não moveram uma palha serão beneficiados pela oferta de bens e serviços públicos de melhor qualidade. Para ele

“o bem público é um tipo de bem cujo custo de exclusão é muito alto, devido ao fato de ser quase impossível evitar que quem não contribuiu para a fabricação ou para melhoria do bem público não usufrua dos benefícios gerados pela sua fabricação ou melhoria.” (Alverga 2005, p 20).

Este fato configura um problema de ação coletiva devido ao efeito do carona (*free-rider*). Todos irão se beneficiar pela reforma, tanto os que contribuam e se empenharam para que ela acontecesse, quanto aqueles indivíduos que não fizeram nada. Não haveria, portanto, por parte dos

sujeitos ativos incentivos para que se mobilizem em favor delas. O desgaste provocado pelas incertezas das mudanças organizacionais, pela desestruturação de um serviço que funcionava com certo grau de estabilidade e legitimidade, pelo aumento da carga de trabalho sem, muitas vezes, a compensação financeira, desmotiva os indivíduos empenhados na reforma em levá-la a termo.

Os benefícios gerados pela reforma das instituições públicas seriam distribuídos por toda a sociedade. Contudo, os sacrifícios necessários para que ela aconteça seria assumido por um pequeno grupo de interessados nela. Outros interessados ou beneficiados com a reforma não se mobilizarão para defendê-la, pois preferirão estar no rol daqueles indivíduos que vão se beneficiar sem a devida colaboração. Esta situação cria dificuldades maiores para vencer a resistência daqueles que se opõem às reformas. Evidentemente que este quadro desfavorável às reformas institucionais trabalha contra a sua implementação e, caso o gestor insista na sua execução, os riscos de fracasso seriam grandes. (Alverga 2005).

Especificamente quanto aos sistemas educacionais, com todo o seu conjunto de organizações escolares, Lima considera que eles podem ser vistos de formas diferenciadas pelos gestores públicos e por analistas. Estas diferentes formas de vê-los e de tratá-los possibilitaram a construção de modelos ideais. Estes modelos ideais permitem identificar as dificuldades enfrentadas por muitos gestores que procuraram efetivar as reformas. Isto aconteceu porque muitos deles acreditaram que poderiam fazê-lo a partir, apenas, das mudanças legais ou formais. O que caracteriza uma visão ingênua e otimista das reformas educacionais.

Para analisar os fatores que explicam as dificuldades de mudanças nas organizações educacionais, identificaremos algumas formas de tratamento que é dado ao sistema e as escolas enquanto organizações. Algumas destas formas de conceber os sistemas educacionais pelos gestores públicos dificultam que mudanças mais profundas fossem efetuadas na sua estrutura e organização. Lima ao estudar estas formas de tratamento da organização das escolas conseguiu identificar 4 tipos diferentes. Apesar dos 4 tipos diferentes, apenas dois deles mereceram destaque aqui pois são as duas formas predominantes de se encarar as escolas que compõem um sistema escolar. São eles o "Modelo Racional" e o "Modelo Anárquico" (Lima 2001).

O modelo racional é uma forma de pensar as escolas e os sistemas, adotada por muitos gestores públicos e analistas. Entre as suas características destacam a certeza de que existe no sistema educacional o "consenso e clareza dos objetivos e pressupõe a existência de processos e tecnologias claros e transparentes." (Lima 2001, p 21). As escolas aparecem como organizações coesas, centradas nos objetivos propostos pelos gestores e são tratadas por estes como instrumentos para realização das decisões tomadas no centro da estrutura educacional. Estas decisões seriam claramente identificadas pelos indivíduos que compõem a sua estrutura e executadas sem restrições. No limite, o sistema

funciona como uma estrutura burocrática, onde os papéis e tarefas são definidos a priori e cumpridas por todos que fazem parte dele. Há pouco espaço para a criação, para a autonomia e para adaptação na implementação das decisões vindas dos gabinetes.

Apesar de ser este um modelo ideal, é muito comum encontrar esta forma de pensar nas políticas educacionais. Muitos gestores acreditam que é possível mudança na organização do sistema educacional feita a partir de decisões vindas do alto, através de leis e normas. Ingenuamente, muitos gestores públicos educacionais acreditam que têm o controle absoluto sobre o que acontece em cada uma das unidades escolares. Ou que todos os indivíduos que compõem o sistema escolar perseguem os mesmos objetivos, ou se comportam da mesma maneira diante das normas vindas dos centros decisores. Além disto, a visão racional supõe que o gestor possui grande governabilidade sobre o sistema escolar, as escolas e o ambiente externo onde elas estão inseridas.

Por outro lado, no modelo anárquico

“os objetivos são considerados pouco claros e em conflito, e as tecnologias são consideradas ambíguas e incertas, isto é, pela imagem contrária à do modelo racional ou burocrático. Parte-se do princípio de que qualquer organização, e especialmente as organizações educativas e outras organizações públicas, pode ser entendida, pelo menos parcialmente, como uma anarquia organizada.” (Lima 2001, p 30).

Desta forma, como consequência deste modo de ver e de tratar a estrutura organizacional do sistema educativo, os objetivos são indefinidos e mudam de indivíduo para indivíduo que compõe o sistema. Por este motivo, o tempo e os esforços dos participantes variam. O sistema é cercado por grandes incertezas, já que as regras de funcionamento não são claras e mudam com relativa frequência. Além disto, os pólos decisores não são estáveis, gerando grande instabilidade e insegurança.

O modelo anárquico é uma visão extremada do funcionamento organizacional das escolas. Ele se opõe, no limite, ao modelo burocrático. Apesar desta visão extremada, ele apresenta grande contribuição para compreensão do funcionamento das escolas. Esta contribuição está no reconhecimento da diversidade de comportamento que cerca os seus participantes. Ademais, ele compreende que cada escola possui características próprias, na maioria das vezes, não apreendidas pelos gestores, o que dificulta a implementação de uma orientação ou norma. A diversidade de ambientes que cerca cada unidade escolar cria incertezas que interferem nos resultados de uma política educacional. Por este motivo, as políticas devem ser desenhadas resguardando uma margem de autonomia e discricionariedade para as unidades escolares fazerem as adaptações necessárias para a sua implementação. Quando isto não acontece, o êxito da política fica comprometido.

Os dois modelos ideais propostos por Lima, convivem conjuntamente nos sistemas educacionais. Muitas vezes, predomina uma visão mais próxima do modelo racional, principalmente

entre os gestores. Outras vezes, o modelo da anarquia organizada é utilizado para compreensão das formas de organização dos sistemas. Estas formas de ver a organização educacional interferem nas políticas e nos programas de reformas na educação. Eles podem ser desenhados reservando maior ou menor margem de autonomia e discricionariedade para cada um dos participantes ou das unidades organizacionais que compõem o sistema educacional. Dependendo da visão que cerca a sua elaboração, reserva-se também, espaços para negociações de acordos, para revisão de metas e para repensar estratégias de implementação.

A implementação e o êxito da Escola Plural ligam-se, fundamentalmente, às mudanças na organização do sistema educacional e, principalmente, das escolas que compõem o sistema público municipal de ensino. Mudanças organizacionais não são fáceis de ser levadas a cabo e colher êxitos por diversas razões. Mostramos até aqui uma série de fatores que dificulta as reformas institucionais e mudanças organizacionais. Ao que tudo indica, faltou aos formuladores da Escola Plural o cuidado em identificar estes elementos ou fatores que influenciam diretamente no êxito desta política educacional.

Os gestores públicos municipais acreditaram ser possível uma mudança organizacional das escolas reformulando o sistema a partir de seus aspectos formais ou legais. Ou seja, apesar de haver um importante diagnóstico da real situação do sistema público municipal, faltaram estudos das reais características organizacionais das escolas. Estes últimos aprofundariam a visão do complexo sistema organizacional das escolas e o quanto é difícil alterá-lo mediante a um programa. Ao que tudo indica houve um excessivo apego ao desenho da Escola Plural e ao seu poder de modificação de atitudes e cultura. As consequências deste apego ao formalismo é o negligenciamento de outros recursos necessários para o êxito das reformas que pudessem pavimentar os caminhos da Escola Plural.

Consideramos que a Escola Plural é uma política educacional difícil de ser implementada por buscar a equidade, reconhecendo os itinerários educativos dos alunos são diversos e que as escolas devem tomá-los como insumos. Para que isto aconteça deve haver mudança na organização das suas unidades escolares. Por este motivo, acreditamos que os principais problemas relacionados com a Escola Plural não são apenas aqueles relacionados com o seu desenho ou com seus objetivos, mas principalmente com a sua implementação. Esta para acontecer exige uma nova organização de cada escola.

A implementação aparece como o momento em que a política ganha vida e são exigidos maiores esforços dos gestores públicos. E aparece, também, como um momento crítico e para que ela ocorra grande quantidade de recursos precisam ser mobilizados. Pelas suas características organizacionais e gerenciais, a Escola Plural exige uma baixa programabilidade e alta interação com os seus beneficiários. Este modo de gestão, além das características próprias das políticas educacionais, gera uma grande quantidade de conflitos em diversos tipos de arenas. Estas arenas são

diversas e vão desde aquelas institucionalizadas, como a "Constituinte Escolar" de 1999/2000 proposta pela PBH, até aquelas não institucionalizadas, como os embates que acontecem nas escolas. Um dos focos destes conflitos é, sem dúvida, a necessidade de mudança nas organizações escolares para atender as novas demandas originadas pela Escola Plural.

Enfim, é este complexo que inclui as dificuldades de implementação, os conflitos de interesses de vários tipos e a necessidade de mudanças organizacionais nas escolas e no sistema educacional da Prefeitura de Belo Horizonte que torna a Escola Plural não só difícil de ser implementada, como, também, de ser analisada. Acreditamos que com estes recursos teóricos levantados até aqui teremos condições de identificar os principais focos de tensão que estão dificultando que esta política educacional obtenha o êxito esperado.

Para dar conta de produzir os dados necessários para a análise dos conflitos e das dificuldades de mudança na organização das escolas municipais de Belo Horizonte, para implementação da Escola Plural, foi necessário um grande esforço grande. Primeiro, procuramos investigar como foi o processo de criação do seu desenho, as suas características, a escolha do caminho para implementação, os recursos mobilizados e as alianças e coalizões formadas. Neste momento, nos prendemos no nível da macro implementação e nos atemos às entrevistas com os gestores e ex-gestores, aos documentos da SMED/PBH e das agências que figuram no seu interior. Segundo, nos voltamos para o nível da micro implementação. Trata-se, pois, de verificar como as escolas vêm implementando a Escola Plural ao longo destes anos. Aqui, escolhemos 3 escolas a partir de critérios variados. Nestas procuramos dados nos documentos das escolas e nas entrevistas com seus professores, funcionários e gestores. Terceiro, nos voltamos para os conflitos. Neste caso, identificamos os focos de conflito, as arenas, os atores e as estratégias utilizadas. Reunimos dados dos conflitos através de documentos escritos e de depoimentos. Por fim, procuramos reunir dados para verificar as mudanças organizacionais e a forma como as escolas vêm resistindo a elas. No próximo capítulo procuraremos descrever como foi o processo de pesquisa que possibilitou reunir os dados para análise da implementação da Escola Plural.

CAPÍTULO 3

METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo tratamos de delinear, com maior precisão, o objeto da pesquisa, os fundamentos metodológicos e a descrição dos procedimentos utilizados no trabalho de campo. Antes, porém, é importante destacar uma observação inicial em relação a pesquisa. Trata-se da dificuldade em relação ao tempo percorrido entre o lançamento do desenho da Escola Plural, em outubro de 1994, e os dias atuais. Este período é relativamente longo e, por este motivo, fica difícil levantar dados além daqueles escritos e de domínio da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte. Outras informações importantes vindas de indivíduos que tiveram participação na sua elaboração e na sua implementação se perderam. Isto aconteceu, pois muitos dos gestores que estavam envolvidos com a Escola Plural, não se encontram mais na SMED e nem nas GEREDs. Uma outra dificuldade está relacionada com as escolas que compõem o sistema municipal de ensino, entre elas as escolas que pesquisamos, muitas não têm o costume de registrar os seus projetos, as decisões coletivas e outros eventos importantes que aconteceram. Ocorreu também que muitos dos profissionais das escolas, tanto os professores, quanto outros funcionários da parte administrativa, biblioteca e serviços gerais se afastaram das suas unidades escolares por diversos motivos. Todos estes fatores colocaram uma dificuldade a mais para a pesquisa.

Apesar destas dificuldades, o tempo permite o conhecimento de alguns dos resultados produzidos, a profundidade das transformações nas escolas e no sistema e os conflitos gerados. Nestes últimos, possibilita conhecer quais os atores que se opuseram a Escola Plural, os motivos e as estratégias utilizadas e a intensidade desta oposição. Além disto, é possível identificar os possíveis acordos e vetos que aconteceram. E, em que medida, alteraram o desenho e os objetivos originais da Escola Plural.

O reconhecimento de que a Escola Plural é uma política educacional voltada para equidade e, por isso, apresenta custos concentrados e benefícios difusos, revela que ela vem enfrentando muitas dificuldades no seu processo de implementação. Estas dificuldades advêm das mudanças organizacionais exigidas nas escolas e dos conflitos gerados. As mudanças organizacionais decorrem da necessidade de se abandonar a organização tradicional que vem provocando a exclusão e contribuindo para o aumento da desigualdade educacional. Em seu lugar, é necessária a construção de uma nova organização escolar que assegure o direito à educação para os meninos e meninas, principalmente, aqueles provenientes das famílias carentes, que garanta o acesso e a permanência no sistema educacional e possibilite a construção das competências necessárias para a sua inserção social.

As mudanças nas organizações públicas, especialmente nas escolas, geram conflitos, pois implicam no questionamento e alteração das rotinas dos implementadores. Os professores são os responsáveis por implementar as políticas educacionais e são eles que têm as suas rotinas questionadas e alteradas com a introdução da reforma educacional. Estas mudanças exigem a construção de novas rotinas e tecnologias de trabalho que aproxime a micro implementação da macro. Esta construção provoca o aumento de serviço e a sensação de que estão perdendo com a nova política. Isto acontece, muitas vezes, porque não foram mobilizados os recursos necessários para incentivá-los a implementá-la. A tendência é que venham reagir e se opor a ela. A oposição gera conflitos que dificultam a sua implementação.

As escolas, na forma tradicional que estão estruturadas, são organizações com ampla aceitação e fortemente enraizadas na cultura educacional. Provocar mudanças nesta organização exige empenho dos gestores e a mobilização de uma grande quantidade de recursos. Caso isto não ocorra, a tendência é que elas continuem organizadas e produzindo educação da forma que sempre produziram. Os ambientes interno e externo a elas colaboram para que continuem na trajetória que sempre estiveram. Esta situação impõe outras dificuldades para políticas educacionais voltadas para equidade, como a Escola Plural, que exigem para sua implementação mudanças na organização das unidades escolares.

A nossa pesquisa voltou o seu olhar, principalmente, para os problemas ligados às dificuldades de mudança organizacional nas escolas municipais de Belo Horizonte e nos conflitos gerados pela Escola Plural. Não deixamos de investigar as outras variáveis que exerceram influência nos seus resultados. O fato de privilegiarmos os conflitos e as mudanças organizacionais decorre da constatação de que estes fatores tiveram maior influência sobre ela.

3.1- A implementação da Escola Plural

Em 1994 a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Belo Horizonte apresentou o Programa Escola Plural como uma ampla e radical reforma em seu sistema educacional. Segundo alguns de seus gestores, tratava-se de oficializar inúmeras experiências levadas a cabo pelos professores de diversas escolas da rede municipal de ensino, espalhadas pelas várias regiões da cidade de Belo Horizonte. Estas experiências foram caracterizadas como um movimento e tratadas pelo nome de "Escolas Emergentes". Este movimento, iniciado a partir das práticas de vários profissionais da educação, teve origem no interior das escolas e se opunha ao modelo tradicional que vigorava na rede⁴⁸ (SMED/PBH 1994).

⁴⁸ A pesquisa realizada por Vieira para elaboração de sua dissertação para conclusão do curso de Mestrado da Faculdade Educação da UFMG mostra a atuação de um grupo de professores que fez parte deste movimento das Escolas Emergentes

Estas experiências serviram para colocar a público os graves problemas que cercavam o sistema municipal de educação de Belo Horizonte. Possibilitaram a construção de um importante diagnóstico do quadro educacional e, ao mesmo tempo, forçou a entrada na agenda da administração municipal da necessidade da reforma educacional. O próprio documento que colocou a público o desenho da Escola Plural reconheceu a importância deste movimento que acontecia nas escolas, e creditou a ele a origem da nova política educacional que estava sendo apresentada. Ainda hoje a SMED/PBH reconhece esta relação entre a sua política educacional oficial e as experiências educacionais inovadoras ao afirmar que a

“Escola Plural, programa político-pedagógico foi fruto desse processo vivenciado pela RME. Implantada em 1995, considerou o perfil de alunos e professores e propôs a articulação de todas as experiências significativas que apontavam no sentido de uma nova escola.” (SMED/PBH 2006, p 24).

Para os gestores da PBH à época havia uma demanda por uma nova política educacional. Como ficou evidente nos documentos oficiais da SMED/PBH, esta demanda estava colocada pelo movimento das Escolas Emergentes, pelos baixos resultados educacionais apresentados pela rede municipal de ensino e pela necessidade de garantir a todas as crianças, adolescentes e jovens, que desejassem, o acesso e a permanência nas escolas municipais. De forma conjunta, acontecia a universalização do acesso e da cobertura e o início da implementação da Escola Plural. A finalidade da reforma educacional da Prefeitura de Belo Horizonte, não era apenas garantir o acesso, mas, principalmente, tornar efetiva a escola, garantir um ensino que leve em conta as experiências culturais dos alunos e alunas e forneça uma educação voltada para inclusão e transformação social (SMED/PBH 1994).

Para atingir estes objetivos o Programa Escola Plural apresentava oito eixos norteadores assim descritos: “uma intervenção coletiva radical”, “sensibilidade com a totalidade da formação humana”, “a escola como tempo de vivência cultural”, “Escola: experiência da produção coletiva”, “as virtualidades educativas da materialidade da escola”, “a vivência de cada idade de formação sem interrupção”, “socialização adequada a cada idade-ciclo de formação” e “nova identidade da escola, nova identidade profissional” (SMED/PBH 1994 e 2006). Cada um destes eixos tem os seus significados e importância. Eles propunham transformar as escolas e o sistema educacional como um todo e de forma global. As unidades escolares deixariam de ser apenas lugar onde se busca determinados conhecimentos condensados nos livros e outros materiais didáticos e repassados aos estudantes pelos professores. Passariam a ser lugar de vivência humana e cultural, organizada em ciclos de idades, voltados para as experiências educacionais não-escolares dos seus alunos. A sala-de-

(Vieira 2003). Caldeira também em sua dissertação para conclusão do Mestrado na mesma faculdade reconhece a existência destas experiências que ela caracterizou como transgressoras, antes da Escola Plural (Caldeira 2000).

aula deixaria de ser o único espaço de aprendizagem na escola e todos os seus espaços e tempos passariam a ser considerados.

Um dos pontos relevantes foi o reconhecimento de que todos os profissionais que atuavam nas escolas da rede municipal de ensino deveriam se tornar atores voltados para a transformação social. Para isto, precisariam estar comprometidos com as mudanças dos seus alunos para sujeitos habilitados a exercer seus "valores, saberes e habilidades exigidos no momento atual." (Idem, p 25). Os documentos apontavam para a necessidade de construção de um novo perfil de profissional. Eles consideravam que este processo de construção ocorreria conjuntamente com a implementação da Escola Plural. A implementação da nova política educacional aconteceria concomitantemente à formação do profissional que atuaria no sistema. Isto deixa claro que para o êxito da Escola Plural, os seus gestores deveriam mobilizar uma grande quantidade de recursos em formação, principalmente, para os docentes.

A compreensão do processo de produção de uma política pública como uma cadeia de nós e como um processo complexo, deveria forçar os gestores a terem uma atitude mais estratégica. Esta atitude estratégica exige, além do diagnóstico profundo da situação do sistema educacional de Belo Horizonte, a verificação do comportamento dos professores e de todos aqueles funcionários ligados à educação. Além dos professores e da burocracia, outros atores como a Câmara de Vereadores, sindicato de professores, associação de pais, grêmios estudantis e imprensa também deveriam ser observados pelos gestores, pois eles têm o poder de intervir no ciclo de produção da política educacional. Mesmo que seu papel não seja central, eles podem ter sido aliados importantes na formação de coalizões contrárias à Escola Plural.

Este cuidado faz parte da estratégia de tornar o caminho a ser percorrido pela política algo menos complexo ou conflituoso. Quando há por parte dos gestores estes cuidados, o resultado produzido pode estar mais próximo daquele esperado pela política educacional. Por outro lado, quando não há o comportamento estratégico ou quando os gestores negligenciam a importância do apoio destes atores ou, ainda, quando os administradores públicos têm uma visão do ciclo das políticas como algo linear e pouco complexo e os professores como simples executores, a tendência são os resultados ficarem muito distantes do desejado. Como estes cuidados interferem no resultado da política, procuramos identificar o comportamento dos principais gestores da SMED/PBH diante do ciclo de produção da Escola Plural.

Buscamos os seguintes caminhos para verificar como foi o seu processo de implementação. Em primeiro lugar, para identificarmos como foi a sua elaboração, procuramos estudar os documentos oficiais. Aplicamos questionários a alguns dos seus principais gestores, para saber como foi o seu desenho, quem participou, como foi esta participação, quais os conflitos que se processaram neste

momento, com quais atores e qual a disposição da administração municipal de levar a cabo a reforma educacional que se desenhava. Em seguida, também a partir da análise dos documentos oficiais e das respostas coletadas através de questionários aplicados aos gestores, procuramos identificar a visão que estes possuíam do trajeto a ser percorrido pela Escola Plural. Da mesma forma, procuramos levantar os recursos mobilizados para a sua implementação.

A implementação da Escola Plural estava diretamente ligada a uma transformação da estrutura organizacional das escolas e, também, na forma de trabalhar do professor. Estas duas condições também diretamente interligadas. Portanto, para saber até que ponto o Programa foi implementado é necessário verificar a intensidade das transformações que se processaram na organização das escolas e na forma de trabalhar dos professores. Contudo, para uma melhor análise não ficamos restritos aos documentos oficiais que criaram a Escola Plural.

Lima sugere que a análise deve acontecer levando em conta não só os aspectos formais, mas a escola real. Ele propõe que o modelo de análise deve buscar uma “solução consubstanciada”. Nesta solução consubstanciada de análise, o olhar deve encaminhar

“para um compromisso entre a perspectiva burocrática (a consideração das determinações formais e dos respectivos constrangimentos impostos) e uma perspectiva que pudesse contemplar a organização e os actores, a acção organizacional, outro tipo de estruturas e de regras, em suma, uma esfera de autonomia relativa ao nível da organização.” (Lima 2001, p 45)

Desta forma, não ficamos restritos aos documentos oficiais produzidos pela Secretaria Municipal de Educação. Percebemos que esta análise não nos daria a verdadeira profundidade das transformações produzidas pela reforma educacional. Consideramos as escolas como atores importantes e, dentro das escolas, os professores e outros profissionais que figuram em seu quadro, como agentes de destaque. Assim, a análise das escolas não poderia ser feita apenas através da sua estrutura formal.

As escolas não funcionam apenas com base no conjunto de regras formais. Existe um conjunto de regras informais, “produzidas no âmbito da organização e não determinadas formalmente por uma instância supra-organizacional.” (Idem, p 52). Estas regras são ocultas, não oficiais, muitas vezes não estão descritas em documentos, são de difícil acesso para os não-membros das organizações. São pouco estruturadas, às vezes tem uma vida curta e estão situadas em um nível profundo da organização escolar. Estas regras têm grande importância para o funcionamento da organização escolar.

Além das regras formais e das informais, temos as não-formais. Estas estão situadas em um nível intermediário se comparado com as formais que estão em um nível superficial e as informais em um nível profundo. As suas principais características são a não-oficialidade, seu alcance é restrito, porém um pouco maior que as regras informais, são semi-estruturadas, podem tomar a forma escrita e

podem complementar as regras formais. Ademais, podem ser interpretativas das regras formais ou ser uma alternativa a elas, sem ser legais. Pelo seu grau de estruturação e circulação na estrutura organizacional são mais facilmente visíveis, inclusive perante os gestores situados em um grau superior externo à organização que as utilizam (Lima 2001).

As organizações escolares funcionam através do convívio destes três tipos de regras. Estas regras além de ser as normas de funcionamento, são, também, os modos de funcionamento das escolas. Nelas estão contidas não só como a escola deveria ser, mas principalmente como a escola realmente é. Assim, para saber até onde foi a Escola Plural no ordenamento das escolas da rede municipal de Belo Horizonte foi necessário saber não só como as escolas deveriam ser (regras formais), mas como as escolas modificaram sua organização, compreendendo e executando as novas regras, adaptando-as ao seu dia-a-dia (regras não-formais). Principalmente, como os educadores modificaram a sua prática e passaram a agir segundo as orientações do Programa Escola Plural (regras informais). Portanto, qualquer análise deve considerar os três tipos regras se quiser de fato ter uma visão consistente do funcionamento da escola. E como apreender estas regras?

Este modelo analítico proposto por Lima, está de acordo com o modelo de Berman. Para este, o funcionamento das organizações públicas está diretamente ligado à oferta de bens e serviços públicos. As políticas são estas ofertas. O ciclo de sua produção envolve a macro implementação e a micro. No primeiro, estão o desenho, os recursos, o modelo de gerenciamento e gestão, os objetivos e envolve os centros decisores e o governo. No segundo, está as agências implementadoras, os empregados de base, as rotinas de funcionamento destas agências, as tecnologias de implementação, o contato com os beneficiários. O desenho da política educacional e os seus recursos estão no nível macro. E a sua implementação está no micro.

Acreditamos que só a partir da análise dos três modelos de organização escolar proposto por Lima teremos uma visão um pouco mais real da profundidade das mudanças que ocorreram nas escolas municipais de Belo Horizonte. A profundidade destas mudanças será a referência para verificação da implementação da Escola Plural. Se as mudanças aconteceram além das regras formais, avançando para as não-formais e atingindo, principalmente, as informais poderemos dizer que a reforma educacional de Belo Horizonte aconteceu de fato e, certamente, colherá os logros aos quais foi proposta. Contudo, se ficaram principalmente no nível formal, o sistema continuará funcionando preservando muito da escola tradicional, combatida pela reforma. Com isso, os resultados de maior equidade educacional no município deverão não acontecer.

A nossa investigação sobre as regras formais ou a macro implementação, partiu do estudo dos documentos oficiais. Estes foram produzidos em grande número pela SMED, CAPE e a CPP⁴⁹. Além do “Caderno Zero” que apresentou o desenho da Escola Plural, tivemos acesso e analisamos uma grande quantidade de documentos que abordavam temas relacionados com as rotinas das escolas municipais que seriam modificados. Outros documentos importantes a que tivemos acesso foram as prestações de contas das gestões municipais que vieram após o início da implantação da reforma educacional, em 1995; os resultados da pesquisa do GAME/UFMG realizada em 2000 que avaliava a implementação do programa; o informativo de inclusão que mostra o desempenho educacional das escolas municipais; e o “Panorama da educação municipal” de 2006 que faz um balanço dos 10 anos da Escola Plural. Para completar a investigação da macro implementação enviamos questionários para todos ex-secretários e secretários de educação, para todos as gerentes das agências que compõem a estrutura burocrática da SMED/PBH, para 14 ex-gerentes e membros da equipe do CAPE e CPP.

Apesar deste esforço, conseguimos ter de volta o questionário da ex-secretária municipal Glaucia Vasquez, de 5 ex-membros da CPP e do CAPE, de 7 gerentes e assessores da SMED atualmente, de 3 ex-membros e 2 membros atuais da equipe pedagógica da gerência de educação da Administração Regional de Venda Nova. E obtivemos de volta, também, o questionário aplicado a 3 diretores do Sindirede (ex-sindiute). Estes últimos estão no Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Municipal de Belo Horizonte, desde o início da implementação da Escola Plural e, por isso, têm contribuições valiosas para compreendermos a macro implementação.

Quanto às regras não-formais ou no nível da micro implementação, escolhemos 3 escolas para estudo. A escolha das escolas não foi aleatória. O primeiro critério para escolha é que as escolas trabalhem com os mesmos ciclos de formação. Depois, buscamos uma escola que tivesse participado do movimento das Escolas Emergentes e que se mostrasse adepta da Escola Plural. A outra escola foi escolhida por se opor de forma radical ao programa. E a terceira escola que buscamos para estudo, deveria ficar em uma faixa intermediária. Nestas escolas, além das observações, nos atemos a busca de documentos como diários, fichas de avaliação, Projeto Político Pedagógico, atas de reuniões e

⁴⁹ O CAPE (Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte) tem entre os seus objetivos a formação dos profissionais que trabalham nas escolas municipais. Durante o período de implementação, segundo o depoimento de vários gestores, este órgão foi extremamente ativo. Ele foi responsável por divulgar nas escolas através de reuniões, oficinas e cursos o conteúdo da Escola Plural. Além disso, realizou em sua sede na SMED/PBH uma série de cursos voltados para o Programa e colaborou no diálogo com as unidades escolares tentando apreender as dificuldades que elas estavam encontrando na execução da Escola Plural. Muitos dos seus membros vieram de escolas ou de grupos de educadores de dentro das escolas. A seleção destes era feita através de entrevistas e o critério principal estava relacionado com os trabalhos desenvolvidos e das práticas de ensino que estavam de acordo com o conteúdo da Escola Plural. A CPP (Coordenação de Política Pedagógica) era uma espécie de comitê gestor do Programa Escola Plural. Era formado por gestores das gerências regionais de educação, burocratas da Secretaria Municipal de Educação, por técnicos e educadores. Estes últimos, escolhidos a partir de seu compromisso e afinidade com a Escola Plural, além da competência técnica. Além de técnico, era um comitê político, pois muitas decisões oficiais da Secretaria Municipal de Educação partiam desta agência. Foi ele quem conduziu a implementação da Escola Plural.

assembléias, publicações, provas, trabalhos feitos pelos alunos, projetos, cadernos de alunos, programas de conteúdos, currículo, registro de desempenho, frequência e evasão, etc.. Trabalhamos, também, com o Informativo de Inclusão das três escolas.

Além disto, aplicamos questionários aos seus gestores, funcionários da secretaria, biblioteca, limpeza, cantina, porteiros e professores. Na Escola A, conseguimos recuperar os questionários dos seus dois gestores, um bibliotecário, uma secretária, uma cantineira, um porteiro, 3 coordenadores de turno e 18 professores dos três turnos. Na Escola B, conseguimos os questionários de 5 coordenadores de turno, 2 secretários, 2 bibliotecários, 1 mecanógrafo, 2 porteiras, 27 professores dos três turnos. Na Escola C, conseguimos aplicar os questionários nos seus 2 gestores e um ex, um coordenador de turno, um porteiro, uma secretária, uma bibliotecária e 8 professores. Nesta escola, devido a sua organização, os professores reúnem extra- turno e decidem coletivamente se devem participar da pesquisa. Eles decidiram não participar. Por este motivo foi difícil conseguir que respondessem os questionários ou participassem de entrevista. Mesmo com sua decisão de não participar decidimos manter a escola C pela sua importância na renovação educacional.

Para termos outras informações sobre as escolas pesquisadas, recorremos à Secretaria Municipal de Educação que desenvolve atualmente um estudo sobre o "monitoramento da inclusão", que procura verificar o desempenho das suas escolas. Trata-se de um estudo cuidadoso sobre as condições sócio econômicas dos alunos e o desempenho da escola nas avaliações externas⁵⁰. Foi criado um indicador de inclusão, em que a escola é colocada em um grupo de referência de escolas em condições semelhante que permite a verificação do seu desempenho na produção de conhecimentos, comparativamente às outras escolas de seu grupo. Este estudo da SMED/PBH possibilitou a verificação do nível de inclusão e do desempenho das escolas estudadas.

Os documentos da SMED e das escolas, as entrevistas e os questionários permitiram o acesso aos elementos centrais que permearam a implementação da Escola Plural. Com eles, procuraremos definir o tipo de política educacional em que ela se encaixa, identificar o seu modelo organização e gestão, a forma como se deu a implementação, sobre quem recaíram os custos e benefícios e os desdobramentos disto. Acreditamos que desta forma conseguiremos identificar e analisar os principais problemas relacionados com a sua implementação. No entanto, a sua implementação vem gerando uma série de conflitos e na próxima seção apresentaremos como procedemos para estudá-los.

⁵⁰ São utilizados como avaliação externa o SAEB, o SIMAVE e a PROVA BRASIL. As escolas municipais de Belo Horizonte têm participado destas avaliações externas.

3.2. Os conflitos políticos gerados pela implementação da Escola Plural

Os conflitos fazem parte da rotina das políticas públicas, pois estas tendem a distribuir custos e benefícios pela sociedade. As políticas sociais têm uma grande capacidade de redistribuição de riquezas, ao focar-se, muitas vezes, em segmentos sociais que têm muitas carências. Os recursos disponibilizados para as políticas sociais são disputados de forma intensa. Para determinados segmentos sociais, estes recursos deveriam ser aplicados em outras áreas, por exemplo infraestrutura, com a finalidade de estimular e dinamizar o mercado (Santos 1989, Souza 1976).

São as políticas sociais que aparecem como uma das principais arenas de disputas dos recursos do Estado. Porém, além das eleições, existem outras formas de disputas dos recursos disponíveis para as políticas sociais. Estes acontecem em diversas arenas. Uma delas, são os parlamentos. Nesta arena, altamente institucionalizada, os interesses se fazem presentes através dos partidos. Ali ocorrem negociações, acordos e votações que modificam, vetam ou legitimam uma política. No entanto, existem outras arenas também bastante institucionalizadas. Nestes casos, são arranjos institucionais, ou arranjos participativos, onde representações dos interessados negociam o desenho da política, os recursos mobilizados e a forma de implementação. Estes arranjos apareceram no Brasil, principalmente, após a Constituição de 1988, quando foram instituídos, entre outros, os conselhos de saúde e educação⁵¹.

Arranjos participativos envolvendo os interessados são algumas das formas de trazer para a luz do controle público a produção de determinadas políticas. Existem muitos argumentos favoráveis a estes arranjos. Principalmente considerando que eles aumentam, não só a capacidade decisória do Estado, mas, também, a capacidade de implementação das suas decisões. Isto acontece porque, entre outras coisas, aumenta o apoio à política proposta pois, reduz as resistências e isola os seus opositores. Ao mesmo tempo, aumenta a sua legitimidade, pois forma-se uma coalizão de apoio, garantindo a sua execução, durabilidade por um tempo maior e êxito (Diniz 1997 e 1998, Boschi 1999, Stark e Bruszt 1998).

Existe um superdimensionamento da capacidade dos arranjos participativos em pavimentar os caminhos a ser percorridos pelas políticas públicas. A existência destes arranjos melhora muito a possibilidade de êxito de uma política. Entretanto, os conflitos não se encerram aí. Uma política continua produzindo conflitos durante todo o seu percurso. Foi o que relatou Molina e Corrales ao

⁵¹ Nos últimos 20 anos inúmeras experiências participativas na produção de políticas públicas vêm acontecendo em diversos municípios e estados do Brasil. Algumas destas experiências participativas vêm contribuindo para melhorar a eficiência do Estado, reduzir práticas políticas predatórias (clientelismo e patronagem), legitimar a política como um instrumento para redução das desigualdades e inclusão social e para aprofundar a democracia. Os estudos coordenados por Dagnino mostram a importância destes arranjos participativos para a sociedade brasileira (Dagnino 2002).

apontar que os professores e os seus sindicatos são alguns dos principais opositores das políticas educacionais voltadas para equidade (Molina 2000, Corrales 1999).

Para a análise da implementação da Escola Plural consideramos a visão de que os conflitos não se encerram nos arranjos oficiais próprios para isso e continuam durante todo o trajeto percorrido pela política até chegar aos seus beneficiários. Esta forma de enxergar as disputas, os conflitos, as negociações, os consensos e os acordos, criou uma dificuldade a mais para identificação de todas as arenas onde eles aconteciam. Além da dificuldade de identificar como influenciaram na implementação e nos resultados da Escola Plural. Consideramos que os conflitos aconteceram envolvendo a SMED/PBH, as escolas, os professores, o Sindiute (hoje Sindirede), o Conselho Estadual de Educação (a partir de 1999, Conselho Municipal de Educação). Além, das disputas que ocorreram na Câmara de vereadores e nas eleições municipais quando a Escola Plural foi colocada à prova.

Consideramos que foi no interior das escolas que se configurou uma das arenas mais importantes de disputas em torno da Escola Plural. As escolas que compõem a rede municipal de ensino de Belo Horizonte se transformaram em um espaço privilegiado para os conflitos. Estes aconteceram de diversas formas e envolveram, principalmente, os professores e outros trabalhadores em educação em relação aos gestores municipais. Os primeiros procuravam dificultar a implementação da Escola Plural não executando as suas determinações e orientações. Para eles, as determinações exigiam a alteração na sua forma de trabalho e na organização das escolas. Além disto, exigiam criatividade, flexibilidade, alteração nas relações cotidianas nas escolas, estudo, diálogo, trabalho em equipe, tolerância com as diferenças e o reconhecimento de que a forma que vinham trabalhando reforçava a exclusão. São inúmeros os momentos de tensão, em que a Escola Plural como um todo ou alguns de seus eixos centrais foram colocados em questão nas escolas.

A Escola Plural propunha uma mudança radical na organização e funcionamento das escolas e apresentava uma série de pontos que deveriam ser alterados, pois contribuíam para manutenção da repetência, reprovação, evasão e da exclusão. Entre estes pontos, destacamos: a educação enquanto um direito das crianças, adolescentes, jovens e adultos, os ciclos de formação, a enturmação por idade, a não retenção, a noção ampliada de currículo, as novas formas de avaliação e dos seus registros, a gestão democrática e participativa das unidades escolares e as novas formas de produzir conhecimento. Compreendemos que ao propor estes pontos, os autores da Escola Plural e os seus gestores exigiram uma nova escola. Eles se transformaram em pontos de disputas entre os professores e os administradores municipais, pois significava abandonar o que era feito, as rotinas, as tecnologias, a cultura escolar tradicional, a forma de comportamento, as atitudes, as formas de relacionamento e a concepção de educação e fazer de outra forma. Estas exigências geraram os conflitos, pois havia entre

os professores municipais o sentimento de perda. E, também, sentiram que tiveram aumentada a sua carga de trabalho, para dar conta da nova organização escolar que era proposta.

Mas, formaram-se outras arenas e outros atores foram envolvidos nas disputas em torno da política educacional de Belo Horizonte. Estas disputas tinham objetivos diversos e iam desde a expectativa diante da novidade, até a tentativa de desqualificar a Escola Plural. No interior das escolas municipais formaram-se arenas oficiais para disputas entre os projetos de educação e de escola. Estas arenas oficiais são o colegiado escolar, as eleições de diretores, as assembleias escolares e as reuniões pedagógicas. As disputas não se esgotavam nestes espaços e avançaram sobre outros não oficiais. Foram nestes espaços que se travaram as disputas em torno dos modelos de escolas⁵² e de educação⁵³. E aconteceram a reinterpretação e a adaptação do desenho da Escola Plural à realidade da escola. É nesta reinterpretação que se estabelecem as disputas. Pois, estão em jogo interesses e diferentes concepções do papel e da finalidade da educação.

Nas nossas investigações procuramos identificar os principais conflitos, as arenas, os atores e as estratégias de luta. Consideramos como principais atores os professores, o Sindirede, o CEE e o CME, a imprensa, a Câmara Municipal, os pais, os alunos, as escolas e a burocracia da SMED e das escolas municipais. Utilizamos os Cadernos produzidos pela SMED, CAPE e CPP, as publicações da SMED, das Gerências Regionais de Educação, das 3 escolas estudadas, do GAME, do Sindirede⁵⁴ e do CEE e CME para identificação dos pontos de conflitos.

Para conhecermos a reação dos principais atores, além do material acima, utilizamos os questionários e entrevistas. Nas 3 escolas entrevistamos os diretores e coordenadores de turno e recolhemos uma grande quantidade de material utilizado nos seus dias a dia. No Sindirede tivemos acesso ao material publicado panfletos, artigos de seus diretores, vídeos com a Conferência de 1997 sobre a Escola Plural. No Conselho Estadual de Educação (CME) e no Municipal buscamos algumas publicações e realizamos uma entrevista com uma diretora. Em relação aos pais e alunos, além do

⁵² Quando nos referimos aos modelos de escola estamos referindo a sua organização. Neste caso, existem grupos de professores e outros funcionários no interior das escolas que concebem estas como um lugar aberto e que a comunidade, envolvendo os alunos, devem ter participação na formulação do projeto pedagógico e na elaboração de seu currículo. Outros grupos defendem uma escola mais burocrática, com os papéis mais rígidos e definidos e com objetivos mais voltados para a transmissão de determinados conteúdos, tidos como essenciais. Por trás de cada uma destas concepções, os grupos se articulam e defendem um tipo de organização escolar, de tratamento da questão disciplinar, do currículo, dos relacionamentos interpessoais etc.

⁵³ Existe uma distinção entre tipos de escolas e tipos de educação. A referência aos tipos de escolas está relacionada com a sua organização. Quando fazemos referência à educação, pensamos algo mais amplo como todo o sistema educacional estar voltado para a educação de crianças e jovens pobres, proporcionando a eles não só o acesso, mas, principalmente, a permanência e a efetividade da educação.

⁵⁴ Sindirede é o nome atual do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais, subsele da rede municipal de Belo Horizonte. Anteriormente ele era considerado uma subsele do Sindiute de Minas Gerais. No entanto, por motivos diversos, no início de 2007 houve a separação e hoje encontra-se em processo de regulamentação das suas atividades sindicais. Neste trabalho vamos utilizar o nome sindirede para identificar o sindicato dos professores municipais e não fazer confusão com o Sindiute que refere-se atualmente aos educadores da rede estadual de ensino de Minas Gerais.

material do GAME, recolhemos materiais nas escolas e no Sindirede e colhemos informações junto a SMED. A posição da Câmara foi nos informada pela ex-secretária municipal em um questionário. Em relação a imprensa, nos ativemos a escrita e recolhemos notícias e artigos em dois dos principais jornais da cidade. Este material nos ofereceu dados e informações importantes para nossas análises.

3.3 As mudanças na organização das unidades escolares que se processaram com a implementação da Escola Plural

A Escola Plural é um modelo educacional voltado para equidade enquanto reconhecimento da diversidade de experiências educacionais de seus alunos . A sua organização, o seu conteúdo e os seus objetivos voltaram-se, principalmente, para as crianças, adolescentes e jovens das classes populares. O sistema educacional não só procurou acolher estes indivíduos, mas buscar oferecer-lhes uma educação de qualidade. Procurou aproximar as unidades escolares dos universos locais aos quais estão inseridas. E trouxe para o seu dia-a-dia as experiências culturais destas crianças e das suas comunidades. Para ela, estes elementos deveriam ser transformados em insumos essenciais para o processo de produção de conhecimento. Com isso, o eixo central do ensino deixou de ser os conteúdos programáticos colocados nos programas, grades curriculares e livros didáticos, e outros conhecimentos menos estruturados passaram a fazer parte do seu cotidiano. Para que isto acontecesse mudanças profundas na organização das escolas foram necessárias.

Entendemos que deveria ter acontecido conjuntamente com a implantação da Escola Plural uma mudança organizacional na rede municipal de ensino. Para compreendermos as mudanças que se processaram nas escolas, nossas análises não poderiam ficar somente nos aspectos formais ou da macro implementação. Não podíamos, contudo, menosprezar o desenho, os aspectos legais e os documentos oficiais da SMED. Eles nos forneceram as informações de como deveria ser o sistema educacional da prefeitura de Belo Horizonte e as suas escolas. Porém, só tivemos acesso ao que as escolas realmente estavam fazendo e como estavam se organizando, analisando os seus documentos diários e menos estruturados.

Para identificarmos o desenho da Escola Plural e a sua proposta de organização das suas escolas, procuramos o "Caderno Zero" e diversas publicações produzidas pela SMED, CAPE, CPP, e outras publicações de outras áreas ou secretarias da administração municipal, relacionadas com o programa. Além delas, utilizamos o material publicado pelo GAME/UFMG em relação à pesquisa de 2000 e as entrevistas com a ex-secretária municipal e com outros 7 ex-membros da equipe da SMED em gestões anteriores. Nas três escolas, utilizamos os seus Projetos Políticos Pedagógicos, grades curriculares, quadro de horário, fichas de registro de avaliações, programas de conteúdos escolares,

cópias de provas e de trabalhos, atas de reuniões pedagógicas e de assembléias, publicações diversas e as entrevistas com os gestores (diretores), professores, bibliotecários e outros funcionários.

Argumentamos que reformas organizacionais são difíceis de acontecer, pois mexem com interesses fortemente consolidados e práticas e rotinas cristalizadas. Ao propor alterações nas suas organizações escolares, a SMED passou a enfrentar a resistência das escolas. Esta resistência tem origens na trajetória das escolas, ou seja, nas suas histórias e na cultura escolar enraizada a partir das suas rotinas. A alteração da organização das unidades escolares vem exigindo um grande comprometimento dos gestores com a reforma proposta. Mostramos através dos estudos de Alverga e de Corrales que existe uma grande quantidade de elementos que se colocam contra as mudanças organizacionais nos sistemas educacionais.

Procuraremos mostrar que as mudanças organizacionais que ocorreram no sistema educacional de Belo Horizonte e nas suas escolas foram insuficientes para sustentar a Escola Plural. Que os resultados que o sistema municipal de ensino de Belo Horizonte está colhendo atualmente estão longe daqueles previstos nos documentos de 1994 e 1995. Este fato deve a insuficiência das mudanças que ocorreram.

CAPÍTULO 4

O DIAGNÓSTICO E O DESENHO DA ESCOLA PLURAL: OS PRINCIPAIS PONTOS DE INTERVENÇÃO NO SISTEMA EDUCACIONAL DE BELO HORIZONTE E NAS SUAS UNIDADES ESCOLARES

A Escola Plural, política educacional da Prefeitura de Belo Horizonte, desde o início de sua implantação configurou-se em uma tentativa de superar os problemas educacionais da rede municipal de ensino, ou seja, buscava-se acabar com a exclusão das crianças, adolescentes e jovens pobres do acesso e da permanência no sistema educacional. Na verdade, desde o início de sua implementação, os gestores estavam procurando mudar o foco do sistema municipal de educação que antes tinha boa parte de sua estrutura voltada para o público com renda melhor, para o público situado nas áreas de maior vulnerabilidade social⁵⁵. Tratava-se, pois de colocar todos os recursos⁵⁶ possíveis na escolarização de crianças e jovens pobres. Como veremos mais adiante, pretendia-se com esta política educacional reduzir a reprovação, repetência, evasão, melhorar os indicadores educacionais da cidade, atingindo, principalmente, os setores sociais mais vulneráveis e menos escolarizados e inserir socialmente os milhares de crianças, adolescentes e jovens.

Contudo, não se tratava de uma tarefa fácil alterar de forma radical um sistema educacional que funciona havia quase um século da mesma forma. Aparentemente, o desafio da inclusão poderia sensibilizar a todos. Mas, para que isso acontecesse, interesses, rotinas e processos de trabalhos profundamente consolidados são trocados e novos custos devem ser assumidos pelos seus principais atores. O que fez aumentar as dificuldades na implementação da Escola Plural. Assim, para compreendermos a profundidade das mudanças provocadas por esta política educacional é necessário conhecer um pouco mais de perto o seu desenho que nos revelará os seus pontos centrais.

⁵⁵ Segundo os dados emitidos pela Secretaria Municipal de Educação em 2006, houve um grande esforço na construção de unidades escolares da rede municipal em áreas consideradas de maior vulnerabilidade social. Com isso, afirma o documento, “nas regiões que registram os maiores índices de vulnerabilidade social da cidade, há uma predominância de escolas da rede municipal, o que confirma o compromisso com a inclusão social, característica da RME-BH” (RME – Rede Municipal de Ensino) (SMED/PBH 2006 p 21).

⁵⁶ É bom lembrar aqui que trata-se dos recursos econômicos, materiais, institucionais, técnicos, políticos entre outros. Os prédios antes voltados para abrigar crianças provenientes de famílias com renda um pouco melhor, situadas em um estrato social médio, voltam-se para as crianças provenientes de famílias e comunidades pobres. Prédios imponentes como o Colégio Marconi, São Cristóvão, Imaco e outros passaram a receber alunos provenientes das vilas, dos aglomerados urbanos e dos bairros degradados e distantes.

Os dados⁵⁷, apresentados no “Informativo de Inclusão”, nas avaliações do SIMAVE e na Prova Brasil e na pesquisa do GAME/UFMG no ano 2000, revelam que as mudanças e os resultados produzidos pela Escola Plural ficaram aquém daqueles que se almejava alcançar. As avaliações externas mostram que o cenário de desigualdade educacional apresentou pouca melhora nestes anos de vida da Escola Plural. No entanto, os seus problemas não estão relacionados com o seu diagnóstico ou com o seu desenho. Ao contrário, o diagnóstico faz uma importante crítica ao modelo de educação ofertado até aquele momento pela Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte (RME). E o desenho aponta para mudanças na organização e funcionamento das suas escolas, a fim de garantir àquelas crianças, adolescentes e jovens que acessá-las, as condições para a sua inserção social. Assim, acreditamos que os problemas estão relacionados com a diferença entre o que foi desenhado e o que foi implementado. Explicando melhor, concebemos que para que a Escola Plural seja implementada e atinja os seus objetivos são necessárias mudanças na organização das unidades escolares e do sistema educacional. Caso isso não ocorra, dificilmente ela colherá os resultados que motivaram a sua implementação. Ao que tudo indica, existe uma diferença entre o desenho e o que está acontecendo nas escolas municipais.

Diante disto, acreditamos que houve um distanciamento entre a macro e a micro implementação. Em muitos casos, não houve mudanças significativas em várias das escolas da rede municipal. Percebemos, quando comparamos o desenho da Escola Plural com a realidade das escolas pesquisadas, com os resultados da avaliação feita pelo GAME/UFMG e com os próprios documentos produzidos pela SMED/PBH que vem ocorrendo uma adaptação do modelo proposto pela Escola Plural ao modelo praticado pelas escolas municipais. Ou seja, em muitas escolas o modelo tradicional de educação persiste com grande intensidade. Assim, muitas das práticas tradicionais continuam acontecendo, apesar de ter acontecido avanços para o modelo de escola proposto pela Escola Plural.

As transformações propostas pela Escola Plural não tratavam apenas de melhorar a oferta dos insumos educacionais, ou redimensionar os currículos com a introdução de novas disciplinas, como informática. Ela exigiu mudanças mais ousadas e radicais para se atingir os objetivos propostos. No decorrer da sua implementação, a exigência dos gestores para que as mudanças acontecessem vêm provocando conflitos com vários dos atores interessados. Afirmamos que estes conflitos, a forma como os atores estratégicos estão se articulando e jogando, as estratégias dos principais atores frente às exigências da PBH, estão comprometendo as mudanças organizacionais das unidades escolares e do sistema municipal de ensino e, conseqüentemente, os resultados da Escola Plural.

⁵⁷ Estes dados estão contidos na pesquisa realizada pelo GAME/UFMG em 2000 e nos relatórios de inclusão produzidos pelo GAME/UFMG a partir de 2005 quando foi desenvolvido o Projeto Agenda 2005/2006 que procurou avaliar o sistema educacional de BH após 10 anos da implantação da Escola Plural.

Acreditamos que a implementação da Escola Plural depende, em grande medida, das mudanças que conseguiu produzir na organização e no funcionamento das escolas. Contudo, sabemos que o desenho de uma política educacional é uma situação ideal. Mas, é ele a referência para as mudanças e o funcionamento do sistema. Assim, a Escola Plural será implementada se as escolas e o sistema educacional estiverem modificados na direção do modelo proposto e dos princípios estabelecidos. Portanto, para sabermos o nível das transformações é necessário conhecer um pouco do desenho da Escola Plural e compará-lo com o que encontramos nas escolas pesquisadas e no sistema municipal de ensino. Esta comparação possibilitará responder a estas questões: se a implementação da Escola Plural depende das transformações organizacionais nas unidades escolares e no sistema municipal de ensino, em que medida estas mudanças aconteceram? Quais motivos dificultaram que elas acontecessem? Quais conflitos, arenas e atores impuseram maiores dificuldades na sua implementação? Como os gestores estão se posicionando e agindo frente a estes conflitos, arenas e atores? Que fatores explicam as dificuldades de mudanças organizacionais nas unidades escolares para que a Escola Plural seja implementada?

4.1- Pontos centrais do diagnóstico do Sistema Municipal de Ensino que orientou a Escola Plural.

A identificação do diagnóstico é uma tarefa importante, pois, entre outras coisas, ele aponta para onde devem encaminhar os focos da intervenção e a direção da reforma educacional. Além disto, ele pode nos oferecer uma leitura que a equipe pedagógica da SMED/PBH, à época da implantação da Escola Plural, fazia do seu sistema educacional. Assim, a intervenção e a reforma se justificam pela constatação de que havia problemas nas escolas municipais. O tipo de problema e, conseqüentemente, a forma de intervenção são resultados do diagnóstico. Portanto, para compreendermos os pontos e os motivos da intervenção proposta pela Escola Plural na RME, precisamos identificar os seus elementos centrais.

Veiga e Barbosa consideraram que o diagnóstico que serviu de base para a Escola Plural traz consigo a constatação da ineficiência do sistema educacional de Belo Horizonte. Para estas autoras, até aí não havia novidade, pois esta constatação também é feita por outros autores filiados às mais diversas correntes de pensamento. A ineficiência está relacionada com os altos índices de reprovação, repetência e evasão. Contudo, elas consideraram que o diagnóstico dos autores da Escola Plural foi além da constatação descrita acima e incluiu

“os projetos e as experiências que tentam superar o problema. E ao fazerem isso estendem a crítica aos próprios conteúdos transmitidos em nossas escolas,

ultrapassando o plano organizacional. Como várias outras propostas, a Escola Plural parte do pressuposto de que cabe à educação escolar formar cidadãos. Mas para isso é necessário discutir *conteúdo e forma* do nosso sistema escolar.” (Veiga e Barbosa 1996, pp. 59 e 60)

O diagnóstico não se furtou às constatações feitas pelas diversas correntes de pensamento educacional em relação ao sistema educacional brasileiro. Ou seja, constatou que havia um grande número de reprovação, repetência e evasão. E, por este motivo, o sistema era ineficiente. No entanto, ele reconhece que esta realidade incomodava, principalmente, os professores. Que tomaram a iniciativa de intervir e tentar modificar a realidade das suas unidades de ensino, através da elaboração dos Projetos Políticos Pedagógicos que dessem conta de enfrentar estes problemas. A SMED/PBH constatou estas iniciativas presentes em várias escolas da RME e descreveu a sua importância da seguinte forma,

“quando analisamos os Projetos Político-Pedagógico das escolas, logo percebemos que, em todos eles, há um objetivo central: reduzir a evasão, a reprovação e a repetência. Os profissionais da educação, na medida em que avançaram no reconhecimento e defesa de seus direitos, tornaram-se mais sensíveis às desigualdades e aos múltiplos processos de exclusão ainda persistentes na nossa sociedade e, sobretudo, na instituição de que são responsáveis: a escola.” (SMED 1994)

Percebemos, a partir do que foi exposto, que a equipe da SMED/PBH reconheceu o cenário de exclusão presente na RME e buscou enfrentá-la aliando-se às iniciativas dos professores. Por isso, deu a elas um caráter oficial. Contudo, ela avançou um pouco mais na visão do que acontecia no sistema municipal de ensino e conclui que

“a estrutura de nosso sistema escolar e a cultura que o legitima são seletivas e excludentes. A nossa escola enquanto instituição – para além da boa vontade de seus mestres – mantém a mesma ossatura rígida e excludente, desde que foi constituída há mais de um século.” (Idem)

Dois pontos precisam ser considerados nesta afirmação. Primeiro, o reconhecimento de que há uma ossatura rígida no sistema educacional, constituída há mais de um século que se mantém ativa. E, por isso, precisa ser modificada na sua raiz. E, segundo, não bastam às iniciativas individuais e de boa vontade dos professores. Somente uma ação institucional, vinda da SMED, é capaz de alterar de forma radical a estrutura do sistema municipal de ensino. Neste sentido, a Escola Plural se propõe a alterar a estrutura do sistema municipal. Para que isto ocorresse, ela identificou os focos de exclusão que deveriam ser alterados pela intervenção proposta. Estes focos fazem parte da rotina das escolas municipais e se enquadram naquilo que os autores da Escola Plural chamaram de modelo tradicional.

A proposta da Escola Plural apresentou 8 (oito) eixos, chamados de “nortecedores”. São eles: “Uma intervenção coletiva mais radical”, “Sensibilidade com a totalidade da formação humana”, “a

Escola como tempo de vivência cultural", "Escola experiência de produção coletiva", "as virtualidades da materialidade da escola", "a vivência de cada idade de formação sem interrupção", "socialização adequada a cada idade-ciclo de formação" e "nova identidade da escola, nova identidade do seu profissional". Aprofundaremos a análise destes eixos mais a frente. Porém, cada eixo apresentava os princípios do programa e a direção para onde deveriam caminhar as mudanças na rotina das escolas. Juntamente com a apresentação dos eixos, havia uma referência ao que era praticado nas escolas. Havia um diagnóstico específico de cada ponto que sofria a intervenção. Não podemos deixar de ressaltar que a Escola Plural propôs uma intervenção radical em todos os setores da vida das escolas.

Para os autores da Escola Plural, a forma como estava organizado o sistema educacional municipal, seus objetivos, a organização dos tempos e dos espaços nas unidades escolares, limitavam as possibilidades de aprendizagem e reduzia o escopo da educação municipal. Para eles, a

"Lei 5.692/71, ainda em vigor, estreitou nosso Sistema Escolar, impondo currículos orientados basicamente ao domínio de habilidades e saberes, para a inserção no mercado de trabalho. Outras dimensões da formação humana foram marginalizados.

Nossa escola foi perdendo progressivamente sua função socializadora, ao mesmo tempo em que as identidades sócio-culturais dos cidadãos diversificavam." (SMED/PBH 1994)

Ao limitar o objetivo da educação à inserção no mercado de trabalho, não assegurava que a educação era um direito. Ela era considerada um tempo de preparação para etapas posteriores na vida dos alunos. As escolas tinham um currículo restrito voltado quase que exclusivamente para a formação técnica. Por este motivo, elas foram perdendo a sua função socializadora, pois o centro do processo educacional passou a ser uma lista de conteúdos programáticos, distribuídos ao longo do processo de formação do estudante. O tempo de vivência escolar, de trocas de experiências, de convivência coletiva, de construção de outros saberes, além daqueles contidos nos programas, deixou de existir. A LDB de 1971 estabeleceu funções mínimas para os sistemas educacionais e para as escolas.

A centralidade da formação voltada para os saberes técnicos reduziu os espaços e tempos de aprendizagens. Estes ficaram restritos aos espaços das salas-de-aula e ao tempo de cada aula. A Escola Plural identificou esta situação na RME ao revelar que a

"escola está fechada em si mesma em seus rituais de transmissão, promoção – retenção, enquanto a cidade recria sua cultura, seus valores éticos e cria novos tempos-espaços, novos rituais públicos de vivências culturais." (Idem)

Estes rituais restritos e rígidos, pouco abertos para outras experiências além daquelas estabelecidas pelos programas e grades curriculares, impunham grandes obstáculos a serem vencidos pelas crianças, adolescentes e jovens provenientes dos setores populares. Para estes, esta estrutura escolar dificultava a sua progressão a séries avançadas e os sucessivos fracassos significavam a sua exclusão do sistema

escolar. A necessidade de inserção precoce no mercado de trabalho, as carências materiais e a falta de estrutura familiar agravavam a situação. Os altos números de reprovação, repetência e evasão, principalmente das crianças e adolescentes, comprovam esta afirmação.

O diagnóstico da SMED comprovou que havia experiências inovadoras no sentido de alargar os espaços e tempos de aprendizagem e fugir do ritual restrito estabelecido pela Lei 5692/71 e pela prática rotineira das escolas municipais. Contudo, o diagnóstico não apontou a intensidade destas experiências inovadoras. Ele reconheceu a sua existência e importância, mas não identificou em quantas escolas elas aconteciam e o quanto rompiam com a forma tradicional de educação.

Ao identificar a presença desta concepção restrita do papel da escola, dos seus tempo e espaços, o diagnóstico revelou também que os papéis desempenhados pelos seus principais atores eram rígidos. As experiências de aprendizagem eram individuais e dependiam do empenho de cada um. Ou seja, o processo de ensino-aprendizagem dependia da capacidade de cada aluno e do empenho do professor. Esta era uma realidade que estava muito presente nas escolas municipais naquele momento. A evidência disto apareceu quando o diagnóstico descreveu o que seriam as práticas tradicionais. Ao descrevê-las, fica subentendido que faziam parte da rotina das escolas municipais. Assim, os gestores acreditavam que a

“experiência escolar tradicional, tanto para o aluno como para o professor, tem-se concentrado na transmissão-recepção de informações e saberes. Uma educação bancária. Entretanto as pessoas apenas se formam na medida em que participam do processo de sua produção. Constroem-se participando na produção da própria existência e na construção da cidade, do conhecimento, dos valores, da cultura...” (SMED/PBH 1994)

Contudo, havia experiências inovadoras empreendidas por professores em diversas unidades de ensino. Estas apontavam para a construção coletiva dos saberes e das práticas escolares. Neste sentido, a Escola Plural reconheceu que a participação dos alunos, professores, pais, profissionais das escolas e outros atores das comunidades escolares, era uma necessidade na vida das escolas municipais e para o melhor desempenho acadêmico de seus alunos. Os conhecimentos e saberes produzidos pela participação e pelas trocas de experiências ganharam relevância. Havia a preocupação em assegurar a continuidade destes espaços e tempos para participação e convivência da comunidade escolar. A certeza da importância para a vida das escolas dos seus espaços coletivos, estava nas experiências inovadoras vividas por muitas escolas, manifestas em seus Projetos Político-Pedagógicos.

Há, também, no diagnóstico a identificação da importância dos tempos de formação coletiva. A preocupação estava voltada para os riscos criados pela segmentação e separação dos tempos de formação, muito comum no modelo tradicional de escola. Esta situação dificultava a aprendizagem e socialização das crianças. Neste caso, o documento considerou que havia nas escolas a

“separação entre tempo de formação e tempo de ação, tempo de infância e tempo de adulto, fez do tempo de escola uma etapa que só encontra sentido enquanto PREPARAÇÃO para os outros tempos. A infância e a adolescência deixaram de ter sentido em si como idades específicas de vivência de direitos. A criança e o adolescente não são reconhecidos como sujeitos de direitos no presente. Daí que a escola só se pensa como tempo de preparação para a vivência.” (Idem)

Esta visão dos tempos escolares encontrava-se amplamente disseminada pelas escolas da RME, como reconheceu a SMED. O diagnóstico deixou evidente a ausência da concepção do direito a educação, a formação e a vivência para as crianças e adolescentes. Por este motivo, havia a preocupação em quebrar esta lógica e, para isso, propunham a reordenação dos tempos escolares segundo os ciclos de idade. Mas, eles reconheciam que a proposta de reordenação dos tempos e espaços escolares não era uma novidade. Mesmo diante das restrições legais impostas, principalmente, para os professores, algumas experiências foram identificadas. E ele descreveu da seguinte forma o que encontrou nas escolas municipais,

“encontramos na Rede Municipal experiências significativas, que pretendem reduzir as rupturas no processo de socialização provocadas pela reprovação e consequente repetência. Os profissionais da escola pública popular vêm reagindo a essa realidade crônica, ora com medidas tradicionais, ora mais radicais. (SMED/PBH 1994)

Ao relatar as iniciativas dos professores em reduzir os processos de rupturas, o documento reconheceu que havia rupturas nas escolas municipais. E que elas representavam um grave problema a ser enfrentado pela RME. Para impedir a manutenção deste problema, principalmente para as crianças, adolescentes e jovens, ela propõe a criação dos Ciclos de Formação. Inicialmente foram propostos 3 ciclos envolvendo a infância, pré-adolescência e adolescência. E previa para alguns anos mais tarde a criação do 4º ciclo envolvendo a juventude. Os Ciclos de Formação se opõem com mais intensidade ao modelo de organização que vigorava. A sua adoção significava que o centro do processo educacional passava a ser as experiências dos alunos, típicas de cada idade. E, não mais uma grade curricular, com programas e conteúdos pré-estabelecidos.

Os Ciclos de Formação, a ampliação dos tempos e dos espaços de formação e a nova concepção de currículo e de progressão no sistema educacional se opunham à concepção tradicional de tempo escolar e aos desdobramentos decorrentes dela. Esta ordenação tradicional do tempo escolar e as suas consequências encontravam-se muito presentes nas escolas municipais. Foi o que constatou o diagnóstico. Para os gestores municipais, a lógica tradicional era orientada pela

“lógica ‘transmissiva’, que organiza todos os tempos e os espaços tanto do professor quanto do aluno, em torno dos ‘conteúdos’ a serem transmitidos e aprendidos. (...)”

Essa lógica temporal dá prioridade ao caráter 'precedente' e 'acumulativo' dos conteúdos, de sua transmissão e aprovação. (...)

Essa lógica temporal se articula em torno de supostos 'ritmos médios' de aprendizagem.

(...)

Essa lógica temporal supõe a 'simultaneidade' de aprendizagens. (...)

Essa lógica trabalha com tempos predefinidos para cada domínio e habilidade: tempo para aquisição da escrita, cálculo etc. (...)

Essa lógica temporal vem sendo reduzida a tempos cada vez mais curtos. (...)

Essa lógica temporal é dicotômica." (SMED/PBH 1994)

O diagnóstico expôs que havia uma ossatura e uma lógica no sistema municipal de educação que exclui, principalmente, as crianças, adolescentes e jovens pobres. Alterar o quadro de exclusão significa alterar toda esta lógica. A descrição foi clara e atacou os pontos centrais da organização e do funcionamento das escolas tradicionais. Os pontos destacados foram: a centralidade dos conteúdos; a necessidade de acumulação destes conteúdos para aprovação e progressão no sistema educacional; a necessidade de conseguir uma média em todas as disciplinas, ou seja, o bom aluno é aquele que se mantém na média; a necessidade de aprender uma série de conteúdos ao mesmo tempo; a divisão do tempo escolar em séries anuais; cada série é dividida em bimestres; os conteúdos escolares são predefinidos para cada série, para cada bimestre e para cada mês, através dos planejamentos e planos de curso; e os tempos escolares são fragmentados e divididos em tempo para cada coisa e, normalmente, estes tempos são muito curtos. Além do que foi descrito anteriormente, o diagnóstico chamou a atenção para o fato de que o

"tempo escolar obedece a uma lógica **institucionalizada** que se impõe sobre os alunos e sobre os profissionais da educação. Entender essa lógica é fundamental para entender muitos dos problemas crônicos da educação escolar. É fundamental, sobretudo, para entender e corrigir os problemas de evasão, reprovação e repetência, o crônico fracasso escolar que exclui os setores populares do seu direito à educação básica. É fundamental, para entender parte das tensões dos profissionais com o trabalho escolar." (Idem) (grifo nosso)

O chamar a atenção para o fato de que esta lógica ou organização escolar encontrava-se institucionalizada, significa que o documento reconhecia que ela é amplamente aceita. E, por isso, era amplamente praticada na RME. Ademais, havia o reconhecimento de que eram estas rotinas das escolas que geravam a exclusão. Ora, alterar todo este sistema significava mudar o modo de agir das escolas municipais. Esta, com certeza, não era uma tarefa fácil. Contudo, chamamos a atenção para o fato de que muitas escolas já estavam tomando a iniciativa para alterar o cenário. Mas, ele não expôs o número das escolas que procuravam alterar as suas rotinas e em que medida as suas iniciativas

significavam a ruptura com o modelo tradicional. Ressaltamos que alterar uma ou outra característica, não significava que havia a disposição dos professores em alterar toda a rotina das escolas e de todas as escolas. Neste sentido, julgamos que o diagnóstico superestimava a profundidade e a extensão das experiências inovadoras das escolas municipais. Ao se referir às experiências das escolas emergentes como um fato comum nas escolas municipais, aumentaram os riscos em relação à implementação da Escola Plural. Pois, ao acreditar que as experiências educativas inovadoras era uma prática comum entre os professores, os gestores não tiveram o cuidado de mobilizar os recursos necessários para sustentar a reforma educacional que implementavam.

No entanto, não desconhecemos a coragem, por parte dos gestores municipais, em mostrar as entranhas das escolas e do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. O diagnóstico tocou em questões centrais da rotina das escolas e apontou para transformações necessárias para que ele buscasse atingir os seus objetivos de inclusão das crianças e adolescentes provenientes das camadas populares da sociedade belorizontina. Assim, tendo em vista o diagnóstico, procuraremos a seguir analisar o desenho que originou dele.

4.2- Algumas características do desenho da Escola Plural

A Escola Plural pode ser reconhecida como uma ousada de reforma educacional. Ela se propôs interferir no sistema educacional de Belo Horizonte, pois tinha objetivos que iam além da redução da reprovação, repetência e evasão. No limite, ela buscava a inclusão das crianças e jovens provenientes das camadas populares no sistema educacional de forma efetiva, melhorar o seu desempenho acadêmico, reduzir a desigualdade educacional e, por fim, a sua inclusão e a transformação social. A reforma originou da necessidade de modificar o sistema que vigorava, pois segundo os seus idealizadores

“a estrutura de nosso sistema escolar e a cultura que o legitima são seletivas e excludentes. A nossa escola enquanto instituição – para além da boa vontade de seus mestres – mantém a mesma ossatura rígida e excludente, desde que foi constituída há mais de um século.” (SMED/PBH 1994)

Esses objetivos nos levam a entender que não se tratava apenas de uma leve e parcial intervenção no sistema. As medidas teriam que ser profundas e alterar de forma radical toda a estrutura educacional da Prefeitura de Belo Horizonte. Dalben descreve assim a proposta contida no desenho da Escola Plural,

“o Programa propôs uma alteração radical na organização do trabalho escolar, com instituição de novos tempos e espaços escolares. Propôs o rompimento com os processos tradicionais e tecnicistas de ensino; a eliminação dos mecanismos

de reprovação escolar próprios da concepção seletiva e excludente de avaliação e a introdução de uma nova relação educativa onde todos avaliam todos e buscam novos sentidos e significados para o conteúdo escolar e o processo de escolarização.” (Dalben 2000, p 12)

O Programa apresentava 4 núcleos designados como vertebradores. São eles: “os eixos norteadores”, “reorganização dos tempos escolares”, “os processos de formação plural” e “a avaliação na Escola Plural”. Os eixos norteadores, por sua vez, são: “uma intervenção coletiva mais radical”, “sensibilidade com a totalidade da formação humana”, “a escola como tempo de vivência cultural”, “escola experiência de produção coletiva”, “as virtualidades educativas da materialidade da escola”, “a vivência de cada idade de formação sem interrupção”, “socialização adequada a cada idade-ciclo de formação” e “nova identidade da escola, nova identidade do seu profissional”. (SMED/PBH 1994).

Ao examinarmos os seus eixos norteadores, podemos identificar as mudanças que eles buscam processar. Para entendermos melhor o conteúdo proposto pelo Programa, basta comparar o conteúdo do Programa Escola Plural e as mudanças que se propõe a fazer, com as características da escola tradicional. Procuraremos fazer isto ao longo deste trabalho. Mas, voltando para os eixos norteadores, ao afirmar a necessidade de uma “intervenção coletiva mais radical” na estrutura do sistema educacional que vigorava, os gestores constataram que a

“nossa escola não é democrática e igualitária. Peneira, exclui em nome da precedência das séries, das avaliações, das médias, da uniformidade que não reconhece as diferenças de ritmos de aprendizagem, de classe, de gênero, de raça, de cultura....” (SMED/PBH 1994)

Ou seja, as escolas municipais, ao preservar a estrutura tradicional, mantinham o mecanismo de exclusão e hierarquização social. Não consideravam que as diferenças de classe, gênero, raça e cultura interferiam nos ritmos de aprendizagem. E, o mais grave, sua organização e rotinas tratavam de maneira uniforme estas diferenças e agravavam o processo de exclusão. Por este motivo, a alteração deste cenário exigia uma intervenção radical e a mobilização de todos os recursos possíveis pois se tratava de uma estrutura considerada injusta. Havia a certeza de que atacar parte do problema não acabaria com os mecanismos de exclusão presentes no sistema educacional da PBH.

O diagnóstico considerou que grande parte das escolas que compunha o sistema municipal de ensino funcionava de forma tradicional. Nelas vigorava um modelo voltado para transmissão de conteúdos, em que o centro da aprendizagem é quase que exclusivamente a sala-de-aula, as avaliações eram feitas ao final dos bimestres e centradas na fixação de conteúdos, havia uma grade curricular fixa e válida para todas as escolas da RME, os programas eram pré-definidos, os atos de indisciplina eram punidos com severidade, em muitas escolas havia testes de seleção para o acesso. Esta estrutura do

sistema municipal de ensino produzia uma grande quantidade de reprovação, retenção, evasão e, consequentemente, a exclusão.

A Escola Plural propunha uma formação que levava em consideração a formação integral dos indivíduos e não apenas os aspectos cognitivos. As escolas da rede municipal deveriam se transformar em centros de vivência intensa e coletiva. E não um lugar de preparação para etapas posteriores da vida de seus estudantes. Além disto, os elaboradores da Escola Plural consideraram que havia uma dissonância entre as escolas e a vida. Enquanto a primeira continuava fechada e voltada para os seus conteúdos disciplinares, muitas vezes, vazios de vida e sem sentido para muitos alunos, a segunda vinha se renovando com imensa rapidez e diversificando as suas fontes de cultura, principalmente, com o avanço da democracia e das novas tecnologias. Por isso, as escolas deveriam se transformar em espaços de vivência cultural, de prática da cidadania, de respeito, tolerância e de interações.

Neste sentido, a renovação da escola exigia que todos os seus espaços fossem considerados espaços de aprendizagem. E, todos os momentos vividos dentro e fora da escola que envolviam a vida dos alunos, professores e toda a comunidade escolar, fossem considerados como insumos necessários para produção de conhecimentos. Conhecimentos estes que deveriam ser compartilhados por professores e alunos. Com esta visão, a organização com base em séries, bimestres, etapas, capítulos de livros didáticos e outros não tinham mais sentido. Também, a enturmação com base apenas nos aspectos cognitivos perderia a razão de existir. Em seu lugar, foi proposta a organização dos tempos escolares tomando como referência os ciclos de idade e de desenvolvimento dos indivíduos, ou seja, o ciclo da infância, adolescência e juventude. O primeiro ciclo de 3 anos, estava voltado para as crianças de 6, 7 e 8 anos de idade; o segundo ciclo para pré-adolescentes com idades de 9, 10 e 11 anos; e, finalmente, o terceiro ciclo para adolescentes com idade de 12, 13 e 14 anos (SMED/PBH 1994).

Como a referência dos ciclos de formação era a experiência humana e não mais os conhecimentos tidos como didáticos, não havia mais a necessidade de retenção⁵⁸. A introdução dos ciclos de formação exigiu uma nova concepção de enturmação, progressão no sistema educacional e a ausência de retenção. Os ciclos exigiram, também, novas formas de avaliações. Estas teriam um outro significado mais amplo e que transcendia a verificação da simples memorização de determinados conteúdos. Por estas razões, as avaliações na Escola Plural ganharam grande importância e deveriam ser utilizados múltiplos métodos e que

⁵⁸ A retenção tem aparecido nos estudos sobre a Escola Plural como um dos pontos de maior conflito. E até mesmo a posição da SMED/PBH tem oscilado entre a sua permissão com critérios, como o proposto pelo desenho original e o que vigora hoje, até a sua abolição total como ocorreu na gestão da Secretária Professora Maria Ceres (1997 – 2000). Segundo os documentos produzidos pela SMED, a retenção só faz sentido em um sistema que tem como centro os conteúdos e que a avaliação gira em torno da sua apreensão por parte dos alunos. Em um sistema escolar que tem como um dos seus objetivos reduzir ou acabar com a retenção e que se organiza a partir das experiências de vida dos seus alunos, não faz sentido reter alunos em uma mesma série. A retenção faz parte do modelo meritocrático de educação. A Escola Plural tem como princípio o direito universal das crianças, adolescentes, jovens e adultos a educação básica.

"várias fontes de informação sobre o aluno sejam consideradas importantes, sem hierarquia de validade. Que a avaliação seja considerada um aspecto integrante do processo de ensino-aprendizagem e desenvolvimento do educando. Que a informação obtida nos processos avaliativos seja fonte de apoio ao educando em seu processo de escolarização, e não de argumento de autoridade para excluir o aluno" (SMED/PBH 1996, p 22).

Esta visão ampla de avaliação estava coerentemente vinculada a visão ampla de currículo proposta pelo programa. A visão ampliada de currículo considerava que todos os espaços e tempos da escola eram momentos de aprendizagem. Esta proposta não combinava com a forma de avaliação presa aos conteúdos que impedia a visão mais ampla do aluno e as suas interações nos diversos momentos e espaços da vida escolar. Além disto, não havia mais a necessidade de uma lista de conteúdos específicos para cada série, tão comum nos programas escolares tradicionais. A Escola Plural propunha que os conteúdos deveriam estar submetidos às demandas de cada turma e ser introduzidos no universo dos alunos através dos projetos. Os projetos possibilitariam a vinculação entre os conteúdos histórica e socialmente construídos pela humanidade e colocados em muitos livros e manuais, com as demandas e as necessidades dos educandos. Por isso, não fazia mais sentido manter os currículos fixos com listas fechadas de conteúdos isolados e fragmentados, muitas vezes, distantes da vida dos estudantes.

A proposta de ciclos de formação veio acompanhada da proposta de ruptura com a centralidade dos conteúdos e com a progressão nos sistema educacional baseada apenas nos aspectos cognitivos. Os ciclos se voltavam para as competências e necessidades específicas de cada idade e propunham uma nova forma de enturmação das escolas. Estas deveriam colocar seus alunos em turmas utilizando apenas o critério de idade para isso. A justificativa para este novo modelo de enturmação estava nos interesses e necessidades comuns a cada ciclo de idade. Para os autores da Escola Plural, permitir que os alunos interajam com os seus pares de idade, possibilita a troca de experiências, o trabalho com projetos específicos para cada idade e a adequação da linguagem para cada ciclo.

Este desenho da Escola Plural, resumidamente colocado aqui, nos leva a elaborar a seguinte pergunta: de que tipo de política educacional a Escola Plural se aproxima? O tipo de política educacional define o grau de dificuldade na sua implementação. Reafirmamos que a Escola Plural é uma política educacional voltada para equidade. Ou seja, o seu foco principal são as crianças, adolescentes e jovens que se encontrava em situação de exclusão social. E um dos seus objetivos era melhorar o desempenho escolar destes alunos, para que eles pudessem fazer uso das competências produzidas pela escolarização para inserir-se socialmente e transformar a sua realidade.

4.3- Os focos de intervenção da Escola Plural: a construção de um sistema educacional voltado para equidade

Após a rápida descrição do conteúdo da Escola Plural, buscamos identificar nesta política educacional as características que a colocam no rol daquelas voltadas para a equidade. Sabemos que as diferenças entre as políticas educacionais estão relacionadas com os objetivos que almejam, com os seus conteúdos e com os meios utilizados para implementar seus conteúdos e atingir os seus objetivos. Apesar de as reformas fazerem parte da rotina dos sistemas educacionais, conseguimos identificar três tipos principais de políticas. São elas, as voltadas para o acesso, àquelas voltadas para a qualidade e aquelas voltadas para equidade educacional (Martinic 2001, Molina 2000, Corrales 1999).

Como já tratamos anteriormente das características de cada uma delas, não cabe retomá-las aqui. Na verdade, queremos mostrar que as políticas voltadas para equidade educacional apresentam grande dificuldade de implementação. Esta dificuldade, em parte, é explicada porque elas alteram de forma radical o funcionamento e a organização das escolas. Este fato gera conflitos e resistências, principalmente, daqueles atores que têm sua rotina modificada pela nova organização originada da política educacional que está sendo implementada. Sendo a Escola Plural uma política educacional pró-equidade, evidentemente que terá todas as dificuldades que cercam a implementação deste tipo de política.

A dificuldade de implementação das políticas educacionais voltadas para a equidade pode ter diversos motivos. Entre eles destacamos que este tipo de política precisa conter todos os elementos das políticas educacionais voltadas para o acesso e para qualidade. Além disto, ela avança para outros aspectos não alcançados pelos dois tipos citados anteriormente. Ela assegura que deva ocorrer uma equidade no acesso, na permanência e os tempos e espaços escolares devam ser alterados, a fim de assegurar que as experiências educacionais e os saberes não escolares dos alunos sejam considerados no processo de ensino-aprendizagem. Para que isto ocorra, são necessárias mudanças na organização do sistema educacional e no funcionamento das unidades escolares. Estas mudanças tocam em interesses e rotinas fortemente consolidadas que reagem se opondo às reformas educacionais. A oposição dos atores que perdem com a nova política educacional coloca em risco os seus resultados.

Para que as escolas garantam as crianças, adolescentes e jovens as condições necessárias para o seu desenvolvimento educacional é necessária a mobilização de uma grande quantidade de recursos⁵⁹.

⁵⁹ Cabe aqui destacar novamente que a concepção de recurso utilizada por esta pesquisa considera todos os tipos de recursos necessários para implantar e sustentar a política. Neste caso, são os recursos financeiros, políticos, institucionais, técnicos, materiais, sociais entre outros (Mokate 2000)

Ademais, as políticas sociais são, entre as políticas públicas, aquelas que apresentam uma grande capacidade de redistribuição de riquezas, por este motivo são objetos de grandes disputas entre os atores sociais. Esta situação aumenta os riscos sobre os seus resultados (Souza 1976, Santos 1989).

As políticas educacionais são, entre as políticas sociais, aquelas que apresentam uma grande capacidade redistributiva⁶⁰. Esta capacidade de redistribuição de recursos faz das políticas educacionais objetos de disputas intensas. Assim, quanto maior a quantidade de recursos mobilizados por elas, maiores serão os conflitos gerados. As reformas educacionais voltadas para a equidade são aquelas que mobilizam as maiores quantidades de recursos entre as políticas educacionais. Ora, se são estas as que mobilizam maiores quantidades de recursos, logo são elas que estão sujeitas aos mais diversos tipos de conflitos e riscos de veto.

Além disto, as políticas educacionais voltadas para equidade incorporam os avanços e mudanças provocadas pelas políticas voltadas para o acesso e para a qualidade. Ou seja, melhoram os insumos educacionais⁶¹, buscam a participação das comunidades na gestão das unidades escolares, mobilizam recursos financeiros destinados aos projetos educacionais para superação das dificuldades dos alunos, ampliam a autonomia das unidades escolares para que estas possam construir seu projeto educacional de acordo com as demandas locais, institui a eleição dos diretores das unidades escolares a fim de aumentar o grau de compromisso das escolas com as comunidades e vice-versa. Mais recentemente, estão sendo instituídas as avaliações externas para verificação do nível de desenvolvimento das competências educacionais dos alunos, produzidas pelas unidades escolares e pelos sistemas educacionais. A descentralização com a diversificação dos provedores de educação também faz parte das reformas educacionais voltadas para o acesso e qualidade. Em relação ao sistema educacional brasileiro, afirmamos que ele se encontra bastante descentralizado e com provedores diversos. Contudo, a Lei Federal 9394/96, Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), regulamentou a descentralização e estabeleceu as obrigações para todos os entes da federação⁶² (Corrales 1999, Molina 2000, Martinic 2001, Carnoy e Castro 1997).

⁶⁰ Segundo Souza, as políticas redistributivas são decididas em uma arena redistributiva. Este caso "refere-se a uma categoria de decisões cujo impacto é imensamente agregado, abrangendo vastas categorias sociais, não raro através das linhas de classe no sentido sócio-econômico mais preciso." (Souza 1976, p 55 – 56). A abrangência das políticas redistributivas levaria, segundo a autora, à formação de coalizões que disputariam os recursos disponíveis. As disputas se dariam em apoio ou veto à política proposta.

⁶¹ Consideramos como insumos educacionais todo o material didático como cadernos, livros, salas de aula, equipamentos como retro-projetores, mimeógrafos, copiadoras, computadores, bibliotecas etc. Consideramos também as escolas construídas, a contratação e o salário dos professores, as quadras poliesportivas disponíveis para o uso dos estudantes, laboratórios de ciências e de informática como insumos educacionais.

⁶² A Lei estabeleceu que o ensino básico ficará a cargo dos municípios e estados da federação. Cabendo aos primeiros a provisão da educação infantil e do ensino fundamental e, aos segundos, cabe a provisão do ensino médio. Ao governo federal cabe a provisão do ensino superior. Entretanto, os recursos destinados ao financiamento da educação dependem das transferências do governo federal, pois estados e municípios têm pouco poder de arrecadação e dependem em grande medida dos Fundos de Participação.

Todas as características citadas anteriormente podem ser encontradas nos sistemas educacionais que procuram melhorar o acesso ou a qualidade do ensino. Tratando diretamente dos modelos voltados para equidade, a educação aí se transforma em um direito básico, universal e intransferível do cidadão. Por este motivo, ela deixa de ser uma etapa de preparação para outra etapa posterior, para se transformar em um momento de vivência do direito. Os estudantes, agora cidadãos de direitos, necessitam de uma educação que lhes assegure a inserção social e a formação das competências necessárias para o desenvolvimento e exercício da cidadania plena⁶³.

Para garantir uma educação que assegure às crianças, adolescentes e jovens uma vivência cidadã no interior das escolas, estas necessitam modificar de forma significativa a sua organização. Por este motivo, segundo Corrales e Fabris, as características mais importantes que cercam as políticas educacionais para equidade são as mudanças que ocorrem no interior das unidades escolares. Isto porque, os sistemas educacionais foram construídos para atender, principalmente os setores médios e altos das sociedades e as escolas organizadas para garantir a hierarquia social. O sucesso escolar é a garantia de sucesso no mercado de trabalho (Tedesco 2002). O currículo escolar, o sistema de avaliação, o espaço e o tempo de aprendizagem e a disciplina escolar da forma como foram construídos, passaram a colocar dificuldades e obstáculos para evolução no sistema escolar. Por esta razão, os alunos provenientes das famílias pobres apresentavam dificuldades não só para conseguir acessar o sistema, mas, principalmente, permanecer e desenvolver nele. A reprovação, a repetência e a evasão são rotinas comuns para meninos e meninas pobres nos sistemas escolares baseado na meritocracia (Corrales 1999, Fabris 2004).

Portanto, para que as crianças, os adolescentes e os jovens pobres possam efetivamente acessar, permanecer e desfrutar do sistema educacional, desenvolvendo as competências necessárias para a sua inclusão social, as escolas necessitam ser modificadas. Para que isto aconteça, os tempos e espaços de aprendizagem precisam ser diversificados e ampliados; o sistema de avaliação deve levar em conta competências diversas e não, apenas, a memorização de informações, muitas vezes, sem um sentido aparente com a vida dos estudantes; o currículo deve ser repensado, diversificado e ampliado, incluindo conteúdos e disciplinas relacionados com o mundo e a vida dos alunos. A eliminação dos obstáculos que impedem o acesso dos alunos às escolas é uma necessidade. Neste caso, a reprovação⁶⁴

⁶³ Cidadania plena pressupõe a garantia dos direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. A inexistência de algum destes três direitos impede que haja a cidadania ou que esta seja precária e vulnerável, podendo ser suprimida a qualquer momento. Existe um grande número de trabalhos que explicam a importância da garantia destes direitos para que haja uma cidadania plena e sustentável (Carvalho 2002, Roberts 1997).

⁶⁴ Entre os fatores que exclui o aluno pobre do sistema escolar a reprovação aparece como uma causa forte. Existem dados que revelam o alto grau de reprovação no sistema educacional brasileiro (Inep/MEC, IBGE, secretarias estaduais e municipais de educação). Existem casos que chegam ao absurdo de 40% das crianças serem reprovadas no primeiro ano de escolarização. Nestes sistemas, bastante tradicionais, a evasão também apresenta números altos.

aparece como um grande obstáculo à progressão do aluno no sistema e, portanto, para o acesso a educação.

Além das mudanças que necessitam ocorrer nos aspectos diários da vida escolar, relacionadas diretamente com os aspectos pedagógicos, a comunidade onde funciona a unidade escolar deve ser chamada à participação na gestão e no dia-a-dia da escola. A participação aparece como elemento forte no dia das escolas em sistema voltado para equidade. Ela se estende também para a construção das regras de funcionamento diário da escola, as regras disciplinares, atividades festivas etc. E obriga que os conteúdos escolares devem produzir a síntese entre os conhecimentos formalizados e aqueles advindos da vida dos alunos. Em síntese, estas são algumas das características consideradas importantes relacionadas na vida de um sistema que busca reduzir as desigualdades educacionais.

As questões que surgem agora são, até onde vão as mudanças proposta pela Escola Plural? O conteúdo proposto pela Escola Plural rompeu com o modelo meritocrático de educação e se aproxima do modelo voltado para equidade? Assim, passaremos a analisar o conteúdo desta política educacional para verificar a profundidade das mudanças propostas e até que medida ela pode ser considerada uma política educacional voltada para equidade.

Os núcleos vertebradores da Escola Plural indicam a profundidade das mudanças a que se propõe esta reforma educacional e sustentam o programa. São quatro núcleos que estão colocados da seguinte forma,

“1º) Eixos Norteadores da Escola que queremos. Tentamos sintetizar as direções ou nortes apontados como mais determinantes nas experiências da Rede. Acreditamos ter acertado ao destacar a busca de uma escola mais plural, daí o mote da PROPOSTA, ESCOLA PLURAL.

2º) Organização do trabalho ou a nova lógica de organização dos tempos dos professores, dos alunos e dos processos cotidianos. As experiências emergentes não ficam na periferia do dia-a-dia da escola, apontam novas lógicas no ordenamento temporal do trabalho escolar.

3º) Os conteúdos e processos. Tentamos captar como reorientar o que se ensina e aprende, as concepções e práticas do que é considerado como o fazer diário: o processo de ensino-aprendizagem. Que nova concepção e que novas práticas emergem de nossas escolas;

4º) A avaliação. Destacamos a avaliação, processo polêmico, onde se concentram inúmeras e corajosas experiências na Rede, peça-chave para qualquer proposta escolar inovadora.” (SMED/PBH 1994)

Os núcleos vertebradores da nova proposta de educação da PBH eram bastante ousados e propunham uma ruptura com o modelo tradicional de educação. Eles afirmavam que a Escola Plural tinha origem nas inúmeras experiências inovadoras vividas em várias unidades escolares que compunham a rede municipal de BH. Falavam da necessidade de uma nova forma de reordenar os tempos e espaços escolares. E propunham que os conteúdos e os processos de ensino-aprendizagem

deveriam ser modificados e voltados para uma nova lógica e que as formas de avaliação também precisavam passar por modificações profundas.

Mas, são os "eixos norteadores" que expõem a direção para onde deveria caminhar o sistema educacional da PBH com a implantação da Escola Plural. São oito eixos que, segundo argumenta o desenho da Escola Plural, resultaram das "ações emergentes que acontecem nas nossas escolas". O primeiro deles propõe "uma intervenção coletiva mais radical" no sistema educacional por parte de todos os profissionais da educação da rede pública de Belo Horizonte para superar de vez, todos os mecanismos de exclusão, ou seja, para reduzir e acabar com a evasão, a reprovação e a repetência. Neste sentido, a Escola Plural propõe "uma intervenção coletiva mais radical: intervir nas estruturas excludentes e seletivas." Em relação a intervenção radical no sistema, o programa reconheceu as dificuldades que cercavam os seus objetivos, mas confirmou a sua intenção quando propôs

"intervir nessa lógica e nessa cultura escolar. Sabemos que nossa pretensão é mais arriscada do que deixar intacta a máquina que produz a exclusão e os altos índices de fracasso de mais da metade das crianças, adolescentes e até jovens e adultos dos setores populares. Guia-nos a convicção de que concentrar os esforços da Rede Municipal de Belo Horizonte apenas em minorar os estragos, os efeitos em algumas porcentagens cada ano, sem ir à raiz do problema não é a melhor forma de garantir o direito popular à educação e à cultura. Propomos construir coletivamente um novo ordenamento para a Educação Básica da Rede Municipal, que seja mais democrático e igualitário do que o atual." (SMED/PBH 1994)

Ao propor este eixo norteador ficou claro que a intenção dos gestores da SMED/PBH era mobilizar todos os recursos possíveis, envolver todos os professores e pessoal técnico das suas escolas e da estrutura burocrática do sistema municipal de ensino no processo de transformação da educação ofertada por sua rede. Fica evidente, também, que um dos objetivos centrais da sua política educacional era acabar com a exclusão e o fracasso escolar dos setores populares. Este objetivo revela que a Escola Plural buscava a inclusão e transformação social. E ao propor que a educação básica da rede municipal de ensino fosse mais democrática e igualitária, havia a consciência de que o sistema que vigorava era considerado antidemocrático e gerador de desigualdade.

Para construir um sistema educacional que fosse democrático, inclusivo e socialmente transformador, o segundo eixo norteador propunha que a formação oferecida pelas escolas da rede municipal deveria ter como um outro princípio fundamental a "sensibilidade com a totalidade da formação humana". Este eixo faz uma outra crítica ao sistema de ensino tradicional, ao considerá-lo como limitador das possibilidades dos alunos. O programa afirmava que sistema educacional que

vigorava tinha horizontes estreitos quanto às suas possibilidades educacionais, isto se deve, principalmente, aos

“currículos orientados basicamente ao domínio das habilidades e saberes, para a inserção no mercado de trabalho. Outras dimensões da formação humana foram marginalizados.

Nossa escola foi perdendo progressivamente sua função socializadora, ao mesmo tempo em que as identidades sócio-culturais dos cidadãos se diversificavam.” (Idem)

Para os autores da Escola Plural, esta visão estreita das possibilidades do sistema educacional, em que o foco principal era os aspectos cognitivos, fazia com que os espaços privilegiados de aprendizado ficasse restrito às salas-de-aula e o tempo restrito ao tempo de cada aula. Outros tempos e espaços não eram considerados, mesmo aqueles situados no interior da escola. Se o espaço e o tempo de aprendizado eram limitados, evidentemente, que o saber considerado válido se restringia aos conteúdos considerados formalizados nos programas e livros didáticos. Neste modelo, a escola aparecia como o local de transmissão de conteúdos. O papel do professor estava restrito à transmissão destes saberes, para isso poderia utilizar os mais variados recursos, inclusive os lúdicos. Aos alunos cabia o papel passivo de meros receptores destes conteúdos.

A Escola Plural propôs o alargamento do papel da escola. Para que isto ocorresse, todos espaços e tempos escolares se transformariam em tempos e espaços de trocas de cultura, de vivência coletiva, de ensino-aprendizagem, de desenvolvimento de capacidades e competências. Assim, o Programa desejava

“construir uma escola mais plural, em duplo sentido: primeiro, sintonizada com a pluralidade de espaços e tempos sócio-culturais de que participam os alunos, onde se socializam e forma.

Segundo, alargando suas funções e recuperando sua condição de espaço-tempo de socialização e individualização, de cultura e de construção de identidade diversas.” (Idem)

Uma proposta educacional que apresentava o desafio de transformar todos os espaços e tempos vividos no interior da escola, em momentos de ensino-aprendizagem, logicamente tinha uma visão ampliada de currículo que rompia com o tradicional. Em relação a visão tradicional ainda predominante em muitas escolas, sistemas educacionais e entre os profissionais da educação, o programa afirmava que currículo era

“entendido como a relação de conteúdos e programas de ensino elaborados pelas Secretarias de Educação dos Estados e Municípios. Estes conteúdos, divididos por área, são organizados, obedecendo a uma sequencição, que leva em conta uma gradação de dificuldades.” (SMED/PBH 1996, p 7)

Neste caso, os objetivos da escola estavam pré-definidos, as etapas eram rígidas, a progressão no sistema exigia o acúmulo de dados. Os dados eram os conteúdos disciplinares. Cada disciplina tinha uma lista de conteúdos específicos para cada série. O processo de formação era dividido em etapas. Estas etapas eram as séries que por sua vez, eram divididas em sub-etapas. Ao final de cada sub-etapa que compreendia uma lista de conteúdos, era aplicada uma avaliação e as provas objetivas ocupavam um lugar de destaque. O desempenho dos alunos era medido em notas. As notas relacionavam-se com a quantidade de conteúdo memorizado pelos alunos que eram reproduzidos em respostas consideradas certas, desde que estivessem iguais às aquelas "ensinadas" pelos professores.

A ruptura proposta pela Escola Plural sugeria que os currículos das escolas que compunham o sistema municipal deveriam possibilitar que

"cada aluno possa construir sua identidade sócio-cultural sem rupturas e descontinuidades, sendo sujeito interativo como direito de se expressar e colocar suas experiências e conhecimentos de mundo." (Idem, p 37)

Para cumprir este novo desafio propunha, também, que o papel do professor deveria ser modificado, pois não cabia mais a visão de mero transmissor de conhecimentos. Assim,

"Ele não é mais aquele que apenas fornece estímulos, mas que vai trabalhar a partir das experiências prévias das crianças, procurando, através de atividades reflexivas, fazer com ela vá se superando a cada momento." (Idem, p 37)

Num sistema educacional que possui uma visão tão ampla de educação e das possibilidades para os alunos, professores e para escola, não cabia mais a visão estreita de currículo. A visão de ampla de currículo foi colocada em diversos documentos produzidos pela SMED/PBH. Ela estava coerente com o novo papel proposto para a educação oferecida pela rede municipal de Belo Horizonte. Nela ficava clara, a ruptura com o modelo tradicional e a abertura para incorporação das experiências culturais das crianças, adolescentes, jovens e adultos que acessariam o sistema. Além disto, o currículo deveria ser fruto de diálogo constante com a comunidade escolar e as suas experiências culturais. A incorporação das experiências e dos saberes dos alunos e da comunidade no cotidiano da escola, transformaria também o papel destes atores. Para a Escola Plural, estes teriam um papel ativo no processo educacional e deixariam de ser meros receptores de saber.

Em síntese a Escola Plural propunha que

"ao pensarmos em conteúdo curricular temos que superar a questão da grade curricular e do programa de conteúdos definidos pela indústria do livro didático e que se coloca como um conjunto de verdades inquestionáveis, prontas e acabadas. Temos que pensar em conteúdos orientados pelo princípio da provisoriidade do conhecimento, partindo do pressuposto de que estamos construindo um conhecimento que não vai ter nunca um estado acabado, que será sempre um processo marcado pelo contexto histórico e social. Temos que perceber que o conhecimento é resultado das relações que o homem estabelece

com os outros homens, com o mundo e consigo mesmo, com vistas, à instrumentalização para intervenção na realidade.” (Idem, p 37 e 38)

Nas condições propostas a escola perdeu o seu caráter estático e ganhou um outro perfil mais dinâmico, ativo e transformador. O currículo e o conhecimento, também, deixaram de ter um perfil estático e foram ampliados as suas dimensões. A Escola Plural propôs que os conhecimentos produzidos no interior das escolas tivessem um caráter transformador. Consequentemente, os alunos se transformariam em sujeitos do seu conhecimento e agentes transformadores da sua realidade social. O professor também teve seu papel modificado e ampliado. Agora, ele passaria a ser co-responsável pela aprendizagem e pela inclusão social de seus alunos e, também, agente transformador da realidade.

Ao propor uma escola que seja sensível à totalidade da formação humana e que tenha um currículo amplo, dinâmico e aberto às experiências dos alunos e das comunidades escolares, a Escola Plural propôs, no seu terceiro eixo norteador, a “Escola como tempo de vivência cultural”. Em mais um momento, ela propôs a ruptura com a idéia e a prática de que a educação deva ser um tempo de preparação para outras etapas futuras na vida dos alunos. A escola se transformaria em um momento intenso de vivência cultural. A vida transbordaria em todos os seus espaços. Para isso, a escola deveria chamar a comunidade para a parceria cotidiana. Além disso, ela propôs uma escola aberta às experiências culturais da cidade,

“com os diversos grupos e com os organismos públicos, suas programações e manifestações. Uma escola que multiplica seus tempos culturais. Que abre seus currículos às dimensões culturais que os transpassam. A cultura não é mais encerrada num horário da grade curricular nem nas habilitações de um profissional. A totalidade da experiência escolar passa a ser cultural.” (SMED/PBH 1994)

O que percebemos até aqui é que há uma grande articulação entre cada um dos eixos norteadores da Escola Plural. Havia entre os gestores da SMED/PBH a preocupação e o desejo de uma escola aberta para as crianças, adolescentes e jovens provenientes das camadas populares da população de Belo Horizonte. Além disto, o Programa preocupava-se que as escolas que compunham a sua rede de ensino estivessem abertas a acolher as experiências e os saberes experimentados por seus alunos, dentro e fora das escolas. Para isto, ela ampliou a noção de currículo. Mesmo assim, o programa se completou ao propor uma nova organização dos tempos de formação dos alunos. Esta nova concepção dos tempos de formação materializou-se na proposta de organização das unidades escolares a partir dos ciclos de formação. Estes ciclos não foram pensados em termos de conteúdos e, por isso, divididos em módulos e etapas fragmentadas. A Escola Plural propôs que

“toda a Rede Escolar assuma que o tempo de escola deverá ser um tempo de socialização-formação no convívio entre sujeitos na mesma idade-ciclo de

formação-socialização. Rupturas ou interrupções desse processo não são justificáveis por diferenças de raça, classe, gênero, ritmo de aprendizagem, etc. A escola e seus profissionais passam a redefinir a cultura, estrutura e organização escolar para permitir aos setores populares (os mais reprovados na velha lógica excludente) uma vivência de cada idade-ciclo de formação sem interrupção." (Idem)

A organização escolar por ciclos de formação baseou-se na idade de formação humana e rompia com o modelo baseado nos aspectos cognitivos. Neste segundo modelo, como está expresso nos documentos da SMED/PBH, o sistema estava organizado em torno dos conteúdos e saberes a ser transmitidos. Estes conteúdos eram organizados dos mais simples aos mais complexos. A progressão no sistema dependia da capacidade dos alunos de vencerem as etapas. Cada etapa tinha uma lista de conteúdos que deveriam ser apreendidos. As avaliações giravam em torno destes conteúdos. Normalmente, havia pouca ligação entre os conteúdos de cada disciplina. E mesmo em uma disciplina, ocorriam casos em que o conteúdo da etapa posterior não se relacionava com a anterior. A progressão no sistema dependia dos resultados nas avaliações. As avaliações, normalmente, eram feitas por meio de provas e trabalhos escritos que levavam em conta os conteúdos programáticos. Para se obter a aprovação, o aluno deveria obter o resultado mínimo de 50, 60, ou até 70% dos pontos atribuídos durante um ano letivo. Quando o aluno não conseguia aprender, ele teria que repetir toda a etapa e passar por todo o processo que já havia enfrentado. Neste modelo havia muitas fragmentações e rupturas. Como destacamos no diagnóstico, estas fragmentações, rupturas, reprovações e repetências impunham obstáculos para aquelas crianças provenientes de lares e comunidades carentes. Isto acontece, porque eram exigidos recursos que os alunos pobres não tinham.

Os ciclos de formação propostos pela a Escola Plural considerava as idades como critério único da organização escolar. Neste sentido

"o tempo escolar é organizado em fluxos mais flexíveis e mais atentos às múltiplas dimensões da formação dos sujeitos sócio-culturais. Redefinem-se critérios do que seja precedente, do seja aprovável-reprovável, fracasso-sucesso no direito à educação e à cultura básicas. Redefine-se a estrutura seriada que superada na estrutura por ciclos de idades homogêneas de formação: CICLOS DE FORMAÇÃO." (Idem)

Os ciclos de formação baseados nos períodos de formação humana, considerava que crianças, pré-adolescentes e adolescentes com as mesmas idades ou aproximadas possuíam experiência, preocupações e demandas comuns que compartilhadas possibilitariam trocas de experiência favorecendo a descoberta de novos saberes. Estes agora estavam relacionados com a vida. Os ciclos teriam a duração de 3 anos o que, segundo os autores do programa, forneceria um tempo maior para a

construção de saberes, conceitos e valores que possibilitaria aos alunos enfrentar os desafios da vida e superá-los.

O Programa propôs a organização de 3 ciclos, como destaca o quadro abaixo:

| CICLOS | FAIXA DE DESENVOLVIMENTO | IDADES DE FORMAÇÃO | AGRUPAMENTO DE TURMAS |
|----------|--------------------------|--------------------|--|
| PRIMEIRO | INFÂNCIA | 6, 7 E 8/9 | 6 - 7 ANOS 7 - 8 ANOS 8 - 9 ANOS |
| SEGUNDO | PRÉ-ADOLESCÊNCIA | 9, 10 E 11 ANOS | 9 - 10 ANOS 10 - 11 ANOS 11 - 12 ANOS |
| TERCEIRO | ADOLESCÊNCIA | 12, 13 E 14 ANOS | 12 - 13 ANOS 13 - 14 ANOS 14 - 15 ANOS |

SMED/PBH - 1994

Nos ciclos de formação, o centro da aprendizagem eram as necessidades específicas de cada idade. As turmas ou grupos seriam organizados respeitando apenas a idade, em que os alunos estariam com os seus pares de idade. Esta forma de organização das turmas possibilitaria "as trocas socializantes e a construção de auto-imagens e identidades mais equilibradas. Permanecendo no mesmo grupo de idade terá maiores oportunidades para sua formação-socialização equilibrada." (Idem). Numa organização como esta, baseada nas experiências específicas de cada ciclo de idade, não caberia mais a forma tradicional de avaliação, centrada em provas e testes de memorização. Por este motivo, a Escola Plural propôs alterações profundas na forma de avaliação que estivesse coerente com os princípios defendidos por ela.

O Programa teceu uma importante crítica ao modelo tradicional de avaliação que vigorava em grande parte das escolas da rede municipal de ensino. Neste modelo, a prova escrita ocupava o papel de principal instrumento de avaliação. Ela tinha o caráter de verificar se o aluno conseguiu apreender os conteúdos ensinados. No entanto, temos que considerar que nos últimos anos, algumas instituições de ensino avançaram muito na elaboração de provas escritas, colocando questões que cobram

competências⁶⁵, muito mais que a memorização de dados. Contudo, a realidade que ainda se vê em muitas escolas são as provas, estritamente voltadas para a memorização e repetição de conteúdos dos livros didáticos e das aulas. Em relação às provas a Escola Plural afirmava que

“não se trata de negar a prova, pura e simplesmente como instrumento de avaliação, mas o fim a que a prova serve dentro de uma determinada concepção de avaliação: concepção esta que mede e compara para excluir. Trata-se, assim, de questionar a função que a prova assumiu na cultura escolar.” (SMED/PBH 1996, p 35)

Neste sentido, a proposta de avaliação na Escola Plural continha três aspectos: diagnóstico, para investigar os conhecimentos que o aluno traz para a sala de aula, como estes conhecimentos são utilizados pelo seu grupo e como são construídos; continuidade, para acompanhamento das aquisições contínuas que o aluno vai adquirindo em seu processo de desenvolvimento, sem interrupções; formador, “no sentido que enfatiza a compreensão das etapas do ensino e da aprendizagem e da totalidade do percurso pessoal, identificando os sucessos, as dificuldades, os erros desse percurso” (Idem, p 34). Apesar de o programa apresentar quais deveriam ser os princípios que o sistema de avaliação teria, ele não definiu quais deveriam ser os instrumentos avaliativos a serem utilizados. Ao referir-se aos instrumentos avaliativos, os autores do programa diziam,

“que não existem instrumentos específicos de avaliação capazes de detectar a totalidade do desenvolvimento e aprendizagem dos alunos. É diante da limitação que cada instrumento de avaliação comporta que se faz necessário pensar em instrumentos diversos e mais adequados às suas finalidades, para que dêem conta, juntos, da complexidade do processo de aprender.” (Idem, 35).

A Escola Plural propôs ainda que a avaliação deveria ser um processo coletivo, envolvendo os múltiplos aspectos da vida escolar dos alunos. Necessitaria estar atenta para outros aspectos que não são considerados quando se olham, apenas, os conteúdos programáticos. Precisaria envolver auto-avaliação, trocas de informações com os pares sobre os procedimentos e atitudes na sala-de-aula e no cotidiano da vida escolar. Além disto, o programa propôs uma nova forma de registro das avaliações. Ao propor a ampliação dos horizontes das avaliações, não seria mais necessário mensurar desempenho através de notas ou conceitos. As avaliações levariam em conta o aluno, o processo de ensino-aprendizagem e as diversas relações que acontecem no dia-a-dia da escola, ou seja, atitudes, procedimentos, interações, respeito às regras, iniciativa, solidariedade etc., e os registros deveriam

⁶⁵ Competências tem sido um termo muito utilizado recentemente para definir o que uma determinada escola deseja atingir com os conhecimentos que produz. Competências referem-se ao uso que os alunos fazem de determinados saberes ou conhecimentos apreendidos na sua vida escolar para resolver problemas e dificuldades que cercam a sua vida cotidiana. Nos dias atuais, os objetivos dos processos de ensino-aprendizagem voltam-se mais para o desenvolvimento de competências do que para conteúdos vazios de significados. Estes, nesta nova visão, servem para fornecer as ferramentas para desenvolvimento das competências (Machado 2002)

contemplar estas observações. Por isso, não deveria seguir um mesmo padrão para todos os alunos, atribuindo notas ou conceitos.

A Escola Plural sugeria que o registro fosse feito em forma de texto ficando atento para a diversidade de elementos apreendidos pelo sistema de avaliação. O registro deveria possibilitar que após a sua leitura, se tenha uma visão adequada do desempenho escolar do aluno e se possa dar continuidade ao seu processo de formação. Devido à formação em ciclos de idade e com um sistema de avaliação voltada para o diagnóstico, continuidade e formação, a Escola Plural propôs que a retenção dos alunos, caso ocorra, deva ser em caráter excepcional e ao final do ciclo. No seu desenho apresentado em 1994, havia a possibilidade de aumento de mais um ano de permanência do aluno no mesmo ciclo. Isto podia acontecer mediante a apresentação de um relatório que justificasse a sua permanência e de uma estratégia para superação das dificuldades que justificaram este aumento. O documento afirmava que

“a permanência de alunos no Ciclo de idade, por mais de um ano, deverá considerar-se como excepcional e de modo algum como prática escolar habitual, como acontece atualmente na passagem de série. Esse aspecto deverá ser equacionado coletivamente. Nunca será deixado a critério de um professor. Será uma decisão ponderada pela equipe de trabalho como um todo. Deve levar em consideração a pluralidade de dimensões que estão em jogo, os benefícios da manutenção do educando com seus pares para a socialização e o desenvolvimento equilibrado de habilidades e saberes, vivências e convivências. Como orientação, poderá ser aplicado o princípio de que um aluno não deve se distanciar do seus pares da mesma idade de formação mais de dois anos, sob pena de quebrar suas possibilidades de um processo equilibrado de vivência sócio-cultural e de aprendizado.” (SMED/PBH 1994)

A retenção foi abolida completamente durante a gestão da Secretária Municipal de Educação Maria Ceres, a partir de 1997. A partir deste momento, não mais se admitia que um aluno ficasse fora de seu grupo de idade. Contudo, a retenção por baixo desempenho voltou a ser praticada a partir de 2003, devido a uma portaria da SMED, quando era a Secretária Municipal de Educação, Maria do Pilar. Atualmente a retenção pode acontecer mediante uma justificativa apresentada pelo coletivo de professores que trabalham com o aluno e, também, mediante um projeto de recuperação deste aluno. Ou seja, a retenção⁶⁶ voltou a ser praticada segundo os critérios que constavam no documento original da Escola Plural.

Acreditamos que um sistema educacional com as características da atual rede municipal de ensino da Prefeitura de Belo Horizonte tem todas as características do modelo voltado para equidade. Trata-se de uma proposta que vai muito além da expansão do acesso e da cobertura, da melhoria dos

⁶⁶ A Lei Federal 9394/96 estabeleceu que o aluno que não cumprir 50% de frequência durante o ano letivo deve permanecer na série ou etapa em que está matriculado. Esta Lei estabeleceu que o ano letivo tenha 200 dias letivos e 800 horas de aula, portanto o aluno que tiver 101 dias ou 401 horas de falta terá que repetir o ano escolar.

insumos educacionais, do estímulo à participação na gestão das unidades escolares e do sistema educacional, das avaliações externas visando o melhor desempenho das escolas. Vai além da introdução de disciplinas modernas, como a informática, na grade curricular, e da criação de estímulos para o acesso e permanência dos alunos no sistema educacional. É uma política que propôs a transformação das suas escolas. Esta transformação objetivava a aproximação das escolas do mundo das crianças, adolescentes, jovens e adultos que acessam as suas unidades escolares. Trata-se de uma proposta que visava transformar o seu sistema educacional, profundamente sustentado por uma visão meritocrática e excludente, para um sistema voltado para os setores populares, participativo, democrático e com uma cultura de inclusão e liberdade.

Como vimos, a Escola Plural estava direcionada principalmente para as classes populares. Preocupava-se, principalmente, com a inclusão, não só dos alunos pobres, mas, também daqueles portadores de necessidades especiais. Propunha abolir as estruturas que provocavam a exclusão como reprovação e retenção. Universalizava o acesso e a cobertura, garantia vaga para todos que quisessem acessar o sistema municipal de ensino. Tinha uma preocupação especial com a materialidade das escolas, considerando-a parte do processo educacional. Reorganizou os tempos escolares, tomando por base os ciclos de desenvolvimento da infância, pré-adolescência e adolescência. O aluno e as suas experiências passaram a ser o centro do processo educacional. Abandonou a visão tradicional de currículo, centrado em conteúdos desligados da vida dos alunos. Crítico as formas tradicionais de avaliação e sua finalidade. E propôs que as suas escolas buscassem novos instrumentos avaliativos que tivessem como fim o diagnóstico do processo de ensino-aprendizagem, a continuidade e a formação do aluno sem interrupção.

Concluímos que um sistema educacional com estas características e objetivos, é um sistema voltado para. Pois, ele criava instrumentos de inclusão e buscava tornar efetiva a educação para os alunos que acessam o sistema municipal de ensino. Enfim, pelas suas características, descritas nesta seção, afirmamos que o seu objetivo principal era melhorar o desempenho educacional dos seus alunos, contribuindo para a redução das desigualdades educacionais e sociais. Mas, que tipo de equidade educacional ele persegue? Não sendo que os sistemas educacionais voltados para equidade todos iguais, em qual deles podemos incluir a Escola Plural?

4.3.1- A Escola Plural e a busca da equidade educacional como reconhecimento da diversidade de experiências educacionais dos seus alunos

Para responder as questões propostas anteriormente, vamos tomar a tipologia proposta por Fabris. Ela considera que as políticas educacionais voltadas para equidade não são homogêneas e

possuem características diferentes. Estas características estão relacionadas com a compreensão diferenciada de equidade educacional. Em alguns sistemas equidade foi compreendida como "igualdad de acceso a la educación", em outros foi compreendida "como igualdad en las oportunidades educativas" e, por fim, equidade foi compreendida em outros sistemas "como reconocimiento de la diversidad de itinerários educativos" (Fabris 2004)

Segundo Fabris, a equidade de acesso significa garantir a cada indivíduo as mesmas condições para acessar a escola, tendo a finalidade de integrar-se ao mercado de trabalho. Neste tipo de política educacional, a preocupação dos gestores públicos está na garantia dos meios de acesso. Significa garantir a equidade no início da vida escolar entre as crianças pobres e ricas. Neste caso, acredita-se que se for garantida uma igualdade na origem da vida escolar, a chegada ao final do sistema dependerá do mérito de cada estudante.

Nos sistemas educacionais em que predomina a visão de equidade nas oportunidades educativas, cabe aos gestores oferecer aos indivíduos desfavorecidos os meios para acessar e permanecer em uma escola de qualidade. Estes meios buscam garantir a estes indivíduos um bom desempenho educacional e a chegada ao final do seu processo educacional em melhores condições educacionais. Neste caso, a política educacional não altera o funcionamento das unidades escolares e os recursos públicos destinados aos alunos pobres são direcionados para insumos e reforços escolares. Eles têm um caráter compensatório, na medida, que buscam suprir com recursos pedagógicos as carências dos alunos e visam reduzir as distâncias de conhecimento dentro de um modelo educacional ainda tradicional (Idem 2004).

Por fim, existem aqueles sistemas educacionais que buscam a equidade como reconhecimento da diversidade de itinerários educativos das crianças, adolescentes e jovens que acessam o sistema. Em sistemas que têm como base esta concepção, a equidade de acesso e de oportunidades educativas precisa estar garantida. Mas, eles vão além e propõem alterações profundas na organização das unidades escolares, a fim de garantir que as experiências de vida dos alunos sejam consideradas como insumos educacionais. Além disto, o sistema deve voltar-se para a inclusão social dos indivíduos que passam por ele. Para isso, deve haver uma ampla integração entre a escola e as comunidades onde estão inseridas. Isto porque a vida educacional dos alunos acontece dentro e fora das unidades escolares. A educação adquire, então, o papel de transformação social, com forte caráter político que questiona os mecanismos de exclusão. Por esta razão, os mecanismos de exclusão produzidos pelo sistema educacional precisam ser abolidos. Em seu lugar, currículos, avaliações e organizações escolares que visam atrair, dialogar, estimular e integrar pedagógica e socialmente os alunos pobres precisam ser construídos (Fabris 2004).

Pelas características apresentadas, a Escola Plural tem como princípio a equidade como reconhecimento da diversidade de itinerários educativos. Para se atingir esta equidade, é necessário que haja a equidade de acesso e de igualdade de oportunidades. Entendemos que a equidade de acesso foi garantida quando os indicadores mostraram que a cobertura⁶⁷ atingia cerca de 97% dos meninos e meninas de 7 a 14 anos de idade. Os documentos afirmavam que,

“hoje, o desafio do Município com relação ao Ensino Fundamental diz respeito à melhoria da qualidade do ensino. O número de crianças matriculadas no Ensino Fundamental pode ser considerado satisfatório, de acordo com os dados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000 apontando que a proporção de crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos que freqüentam a escola passou de 92,1% no primeiro ano para 97,8% no segundo. Portanto, a cobertura escolar nesta faixa de idade no município de Belo Horizonte está bem próxima da cobertura em âmbito nacional, de 97,2% em 2003 (IPEA, 2005:54). Em 2005, foram atendidos 143.573 alunos neste nível de ensino, incluindo os alunos de 6 a 14 anos; destes 18.652 freqüentam o Ensino Noturno (SMED/PBH 2006, p 33).

Em relação à equidade de oportunidades educativas, a ação dos provedores desta modalidade deve voltar-se para o apoio material e pedagógico aos alunos carentes que necessitam do apoio. Para identificar o apoio dado pela Prefeitura de Belo Horizonte às crianças e adolescentes que demandam esta ajuda, consultamos os relatórios oficiais que fazem prestação de contas da gestão que se encerrou em 1996 (período de 1993 – 1996), da gestão que se encerrou em 2000 (1997 – 2000) e o documento que mostra o “Panorama da Educação Municipal” de 1995 a 2005 (documento de 2006).

O relatório de 1996 destacou “a garantia do direito ao acesso”, para isso a SMED/PBH chamou a atenção para a importância do cadastro escolar que convocou a população de 7 a 14 anos para as escolas, ao mesmo tempo que afirmava eliminar o clientelismo que cercava a oferta de vagas na rede municipal de ensino. Houve a ampliação da cobertura do sistema educacional, com a construção de novas escolas no período, além da expansão e extensão de séries⁶⁸. A permanência foi assegurada através da criação dos Ciclos de Formação e da eliminação da reprovação. Além disto, houve uma mudança importante na gestão dos recursos destinados às escolas que passou a ser feita da seguinte forma,

⁶⁷ É importante destacar que os dados apresentados para a cobertura levam em conta também as escolas ligadas à rede estadual de ensino de Minas Gerais e à rede privada de ensino. Não tenho dados sobre o tamanho da cobertura de cada uma das redes. Contudo, está havendo uma expansão da rede municipal de ensino sobre as outras redes, principalmente a estadual. Isto está ocorrendo em função de um acordo envolvendo a Prefeitura de Belo Horizonte e o Governo de Minas Gerais, em que o primeiro vai transferir os alunos do Ensino Médio para a rede estadual e o governo estadual deverá transferir os alunos do ensino fundamental para a rede municipal. Este acordo visa cumprir as determinações contidas na Lei Federal 9394/96.

⁶⁸ No relatório de 2006 há dados que mostram a evolução no número de escolas, de salas de aula, número de alunos matriculados, número de professores, evolução da formação acadêmica dos professores e outros dados importantes sobre o sistema educacional da Prefeitura de Belo Horizonte.

“os recursos destinados à Caixa Escolar passaram a ser alocados tendo como preocupação a possibilitar uma distribuição inversamente proporcional ao grau de pobreza da região, de cada estabelecimento”. E “descentralizou-se a alocação de parte dos recursos da SMED para a Caixa Escolar, possibilitando a aquisição de materiais pedagógicos mais apropriados a cada escola através da participação de professores e da comunidade na definição das prioridades de gastos. Essa descentralização contribuiu para aumento da autonomia financeira e de gestão democrática da escola.” (SMED/PBH 1996, p 4)

Outro elemento importante para assegurar a qualidade de ensino, destacado pelos documentos, era a presença do professor. Para assegurar a presença de professores em escolas situadas em regiões de grande vulnerabilidade social, houve nomeações específicas para estas regiões e foram colocados limites à transferência de professores destas regiões para outras, em melhores condições. O relatório fala também da construção de quadras cobertas, laboratórios, bibliotecas, salas de múltiplo-uso, auditórios, principalmente, em escolas situadas nas áreas carentes. Foram desenvolvidos um grande número de projetos visando a integração e a troca de experiências entre as escolas, como a “Mostra Plural”, o estímulo à leitura, a criação de vínculos com a cidade de Belo Horizonte e as idas ao teatro e cinema, etc.

O relatório da gestão 1997/2000 confirmou a continuidade do que foi iniciado na gestão anterior e ampliou as conquistas revelando a preocupação em garantir aos alunos pobres da rede municipal de ensino o apoio necessário ao seu melhor desempenho escolar. Continuou a construção, ampliação, melhoria dos espaços físicos das escolas municipais. A distribuição de material didático a todos os alunos da rede também continuou. Manteve a descentralização dos recursos destinados às escolas. E um importante programa de apoio aos alunos carentes que começou a ser discutido em 1996, passou a ser implementado em 1997. Tratava-se do Programa Bolsa Escola Municipal (BEM). O BEM visava

“a garantia de educação de qualidade para todos, num contexto de desigualdade social, buscando respeitar a diversidade e abrir espaço para inclusão educacional de todas as crianças e adolescentes em idade escolar e para os jovens e adultos que a ela não tiveram acesso na época prevista.” (SMED/PBH 2006).

O BEM –BH funcionava da seguinte forma,

“o público alvo são as famílias que entre seus membros crianças e adolescentes em idade escolar (6 a 15 anos), matriculados em escolas públicas, que tenham renda mensal per capita igual ou inferior a R\$ 84,00, residentes em Belo Horizonte há, no mínimo, cinco anos. O valor da bolsa é de R\$ 168,00⁶⁹ por família (em torno de 75 dólares), repassados ao responsável legal (preferencialmente à mulher), independentemente do número de crianças e

⁶⁹ Os valores indicados são de 2006 já que as melhores informação sobre o BEM-BH estão no relatório deste ano.

adolescentes na escola, desde que seja cumprida a exigência legal de 85% de frequência escolar de todos os dependentes." (SMED/PBH 2006, p 39)

Percebeu em relação ao BEM que ele é um programa focalizado que se articulava com a política educacional da Prefeitura e contribuía para aumento da renda dos alunos provenientes das famílias em condições desfavoráveis. A obrigação da frequência às aulas, juntamente com as outras inúmeras ações propostas pela Escola Plural, contribuía para a permanência do aluno na escola. Certamente, o BEM ajudava na melhoria das condições materiais dos alunos. Esta melhoria certamente refletia no melhor desempenho escolar.

Ficou evidente que as medidas educacionais que acompanharam a implantação da Escola Plural garantiram a equidade do acesso e das oportunidades educativas dos alunos provenientes das famílias pobres. Mas, para nós a Escola Plural tem com base a concepção de equidade educacional enquanto reconhecimento da diversidade de itinerários educativos dos seus alunos. A nossa certeza advém de todas aquelas características descritas na seção anterior. Ou seja, a Escola Plural propunha uma ruptura radical com o modelo tradicional de educação, ampliava a concepção de currículo e de avaliação, considerava como critério de enturmação as experiências sócio-culturais de seus alunos relacionadas com as faixas de idade, acabava com a seriação e a fragmentação dos tempos e espaços, introduzindo a organização por ciclos de idade e a pedagogia de projetos. E procurava recuperar as escolas como espaços de socialização.

No modelo proposto por Fabris, itinerários educativos supõem todo o processo de formação dos indivíduos e não apenas a vida escolar. Um sistema educacional que tem como princípio esta visão de equidade coloca as experiências sócio-culturais de seus alunos como insumo necessário à produção dos conhecimentos no interior das escolas. E traz para o centro do processo educacional, como agente ativo, os estudantes. Evidentemente que propunha a inclusão e a transformação social. Todos estes pontos destacados estão presentes na Escola Plural. Portanto, a política de educação proposta pela Escola Plural para a rede municipal de ensino de Belo Horizonte é uma política educacional voltada para equidade como reconhecimento da diversidade de itinerários educativos das crianças, adolescentes, jovens e adultos que acessam o seu sistema.

Políticas educacionais voltadas para equidade apresentam grande dificuldade de serem implementadas. A dificuldade fica maior quando a visão de equidade que fundamenta a política, propõe a ruptura definitiva com o modelo educacional tradicional e a construção de um novo modelo de sistema educacional, em que o centro das atenções são os alunos e as suas experiências sócio-culturais, inclusive àquelas não escolares. E, mais ainda, quando o seu foco principalmente são as crianças, adolescentes e jovens pobres. Certamente, para que se efetive uma política com estas características, uma profunda mudança organizacional no sistema e nas unidades escolares é preciso

que aconteça. Este fato, faz com que a política encontre muitas dificuldades na sua implementação. E exige, por parte dos gestores, a mobilização de uma grande quantidade de recursos e muito empenho. Caso isto não ocorra, ela tende a ficar apenas no papel e, conseqüentemente, não colherá os resultados que justificaram a sua elaboração.

4.4- A concepção de implementação que orientou a Escola Plural

Um dos desafios desta pesquisa é mostrar que os principais problemas da Escola Plural estão relacionados com a sua implementação. Em primeiro lugar, procuramos mostrar que se tratava de uma política educacional de difícil implementação, pois se opunha a um modelo de educação, fortemente enraizado na cultura educacional dos diversos segmentos sociais, principalmente, os professores. Tendo em vista este desafio, como a Prefeitura de Belo Horizonte e a Secretaria Municipal de Educação conceberam o processo de implementação? Quais os recursos mobilizados para garanti-la?

Afirmamos que muitas das mudanças propostas pela Escola Plural foram parcialmente implementadas. Percebemos que em muitas escolas, apenas alguns dos seus pontos foram implantados, mas as suas rotinas e muitas das suas práticas educacionais continuaram tendo como referência o modelo tradicional de educação. Apesar de utilizarmos como fonte de dados apenas 3 escolas da rede municipal, existem informações na pesquisa realizada no ano de 2000 pelo GAME/UFMG que avaliou o processo de implementação da Escola Plural e que nos fornece importantes informações que serão utilizadas aqui para análise da implementação. Além disso, a partir de 2006 a SMED/PBH e o GAME passaram a produzir estudos de inclusão que também nos fornecem informações importantes para esta pesquisa. Por fim, existem algumas outras pesquisas de cunho acadêmico que além de oferecer dados, corroboram a visão de que a Escola Plural foi parcialmente implementada e, por isso, não vem obtendo os resultados desejados e planejados no seu desenho. Ou seja, não vem conseguindo alterar, de modo substantivo, os resultados educacionais de suas escolas e da rede como um todo. E, por isso, vem obtendo resultados pequenos na redução das desigualdades educacionais em Belo Horizonte.

A partir deste momento, propomos conduzir as nossas análises comparando os elementos da macro com os da micro implementação. Os elementos da macro implementação fomos buscar nos diversos documentos produzidos pela SMED/PBH e nas entrevistas com alguns dos seus gestores. E os da micro, buscamos nas entrevistas, nos documentos produzidos pelas escolas investigadas, nos estudos do GAME, no material produzido pelo Sindirede, em algumas publicações e na imprensa. Acreditamos que com isso, conseguiremos responder as questões propostas para esta seção.

Segundo Silva e Melo, existem formas distintas de se conceber o processo de implementação de uma política. Três formas distintas foram citadas por eles em seus trabalhos. Ou seja, como um trajeto linear, não problemático e não conflituoso entre os espaços de desenho e de decisão e aqueles encarregados da execução; ou como um ciclo simples com três pólos, isto é, desenho, execução e retroalimentação para correção de rotas e aperfeiçoamento do desenho; e, por último, a concepção de um processo complexo e conflituoso, cheio de armadilhas que colocam em risco a política proposta. Cada uma destas formas de conceber a implementação interfere diretamente nos resultados da política. A concepção de implementação, muitas vezes, não é expressa claramente pelos gestores. Ela está subentendida na maneira de proceder da agência ao elaborar e executar a política. A percepção da concepção dos gestores públicos sobre a forma de produção da política deve ser apreendida a partir das medidas que cercaram a sua produção. (Silva e Melo 2000)

Quando a produção de uma política pública é tratada pelos seus gestores como um processo linear, em que elaboração e implementação se completam, há uma visão rígida dos papéis dos atores em cada etapa do ciclo. Neste caso, os elaboradores formulam a política e os implementadores a executam. Não acreditam que haja conflito entre estes dois momentos e que há uma interação entre eles. Caso haja algum problema relacionado com a política, ele está localizado no seu desenho. Portanto, para solucionar os problemas, basta fazer as modificações necessárias no desenho e teremos a implementação. Nesta forma de conceber a produção de políticas públicas, não há preocupação dos gestores com a mobilização de recursos, nem com as negociações entre os elaboradores, os executores e os receptores da política. Os implementadores são encarregados, apenas, de executar da melhor forma a política proposta. Quanto aos receptores devem recebê-la e aceitá-la sem resistência (Silva e Melo 2000).

Nesta forma de conceber o ciclo de produção das políticas, o Estado guarda uma grande autonomia frente à sociedade. E dentro do Executivo, os centros decisores julgam ter o controle sobre as pontas do sistema público, encarregadas da execução. Em muitos lugares da América Latina é comum a ocorrência desta forma de se entender o ciclo das políticas públicas. No Brasil, esta tem sido uma prática muito comum. Uma das suas conseqüências é o grande poder decisório do Estado e a sua pouca capacidade de fazer cumprir as decisões tomadas. Isso leva a uma perda de grande quantidade de recursos públicos de toda natureza e contribuído para aumentar as dificuldades de institucionalização da política, por agravar os problemas econômicos e sociais (Diniz 1997 e 1998). Esta forma de conceber o ciclo da política faz com que boas políticas não saiam do papel. Isto acontece, muitas vezes, porque os gestores negligenciam os riscos e as dificuldades que cercam a sua produção e a complexidade que é o funcionamento das agências públicas encarregadas de produzi-las.

A segunda forma de se conceber a produção de políticas públicas é como um ciclo não problemático. Neste caso, a política é desenhada nos centros decisores e implementada pelos executores situados na ponta do sistema público. À medida que vão aparecendo os problemas durante a implementação, as dificuldades são repassadas aos gestores para que façam a correção do desenho, da rota a ser percorrida pela política e dos recursos necessários para sua implementação. Também aqui, não há conflitos e o ciclo é quase linear composto de três momentos: a elaboração, a execução e a retroalimentação. Esta também é uma visão simplista e pouco problematizadora do processo. Contudo, ela ainda é uma prática comum entre os gestores públicos.

Nestes dois casos, o risco de que uma política não avance é grande. Gestores que concebem a produção de uma política desta forma, têm grande chance de ver seus esforços fracassar. É muito comum, nestes casos, não haver a mobilização dos recursos necessários para garantir a implementação. Predomina, também, uma visão de que os gestores têm total governo sobre o seu processo de produção. Normalmente, há um negligenciamento da vontade do executor, suas escolhas e outros aspectos relacionados à ética e a cultura dos implementadores. Além deste conhecimento precário do ambiente interno ao sistema público encarregado de produzir a política, o ambiente externo, a ser afetado pela política, também é uma variável pouco ou nada considerada por estas duas concepções. Assim, tanto na concepção linear, quanto na concepção de um ciclo simples, a produção de política não é algo problemático. E os executores e beneficiários da política têm pouco poder de influenciar nos seus resultados.

Entretanto, nas últimas décadas grandes mudanças⁷⁰ se processaram em diversas regiões do planeta. Avanços tecnológicos, maior integração econômica e cultural, avanços da democracia em diversos países, principalmente na América Latina, e novos estudos sobre o processo de produção de políticas públicas provocaram mudanças na compreensão da máquina pública e na sua tarefa de administrar os mais diversos recursos públicos e de intervir na sociedade. Com isso, o ciclo de produção de políticas públicas passou a ser tratado como algo extremamente complexo que exige do gestor tanto o conhecimento do ambiente interno ao Estado, quanto do ambiente externo que demanda a intervenção. Além de emergir a visão que trata como arenas distintas e igualmente complexas a formulação e a implementação da política. No primeiro momento em que há o desenho, por exemplo, ocorrem disputas para estabelecimento de prioridades entre as diversas situações que exigem intervenção e, também, do diagnóstico da situação sob intervenção. Ocorrem disputas para influenciar

⁷⁰ Vários autores têm tratado deste tema, sob as mais diversas formas. Alguns referem-se à maior integração dos países com a redução da importância do Estado Nacional, com uma maior "porosidade" das fronteiras (Held 1991, Huntington 1993). Outros falam na construção de uma rede de cidades importantes, tanto econômica, quanto politicamente, nos diversos países do planeta, que passam a gozar de maior autonomia frente aos governos nacionais (Veltz, 2001).

no desenho e garantir maior quantidade de recursos para determinadas fases do processo de implementação.

O processo de implementação aparece, neste caso, como uma etapa autônoma e igualmente complexa. Os problemas e conflitos ocorrem em diversos momentos do trajeto entre o desenho e a chegada até os beneficiários da intervenção pública. É, porém, na implementação que eles se evidenciam e ganham relevância. Há diversas explicações para isto, entre elas destaca o reconhecimento de que a política é objeto de disputa entre os atores situados tanto no ambiente externo à agência responsável pela sua produção e que buscam influenciar de diversas formas nos seus resultados. Quanto internamente à agência, em que eles estão situados em espaços distintos do trajeto entre a formulação e a execução.

Quando o gestor entende desta forma o caminho a ser percorrido pela política pública, certamente, há o cuidado para não haver perda de recursos e de esforço e que o problema que demandou a intervenção seja minorado ou eliminado. Entre as diversas ações necessárias para favorecer o percurso da política está a necessidade de aproximação entre o contexto da macro-implementação com o da micro. Como afirmou Berman, a macro política envolve o desenho, a legislação, a rede de financiamento, a capacitação dos agentes implementadores, as normas e padrões de relacionamento entre as agências dentro do Estado, que de alguma forma têm relação com a política a ser implementada. A micro-implementação envolve os contextos específicos de cada unidade de atendimento, com as suas rotinas, com a sua cultura, com os recursos que consegue mobilizar para garantir o atendimento aos beneficiários. É neste contexto da micro-implementação que acontece o contato com os receptores da política. A aproximação entre estes dois contextos assegura que a política tenha grande possibilidade de sucesso (Berman 1978, Costa 2004).

A nossa tarefa neste momento consiste em identificar através das ações que estão envolvendo a implantação da Escola Plural, como os gestores da Secretaria Municipal de Educação conceberam o seu processo de implementação. *A priori*, tudo leva a crer que, pela grande mobilização de recursos de toda natureza, principalmente em formação, havia entre os gestores a consciência das dificuldades que seria a implementação desta política educacional. Além disto, percebemos que havia a consciência das dificuldades através do desenho e das orientações que seguiram ao anúncio do novo programa educacional e, também, devido a um conjunto de ações desenvolvidas pela PBH e pela SMED/PBH para legitimar e sustentar a nova política.

Inicialmente, chamamos a atenção para o caderno produzido pela SMED/PBH em outubro de 1994, quando o Programa foi apresentado ao público. Houve a preocupação de destacar no primeiro parágrafo que a origem da Escola Plural eram as experiências educacionais compartilhadas entre professores, alunos e pais em diversas unidades escolares que colocava a rede municipal na vanguarda

do movimento de renovação educacional que se processava no Brasil. Para nós, muito mais que fazer uma homenagem aos principais atores do sistema educacional, os gestores municipais julgavam necessário afirmar que a Escola Plural já estava sendo praticada e, por isso, não se tratava de uma novidade estranha e nem da transposição de uma experiência bem sucedida em um outro lugar e aplicada em Belo Horizonte. Assim, o documento afirma que está

“devolvendo aos profissionais da Rede Municipal, aos pais e alunos o retrato da escola que, conseguimos captar nos inúmeros contatos que mantivemos com a comunidade escolar. Diante da seriedade dos Projetos Político-Pedagógicos das escolas e diante da pluralidade de ações significativas que são realizadas em cada sala de aula, cada série, turno e área, a primeira sensação é de estarmos diante de algo extremamente inovador. A Rede Municipal de Belo Horizonte avançou muito nos últimos anos, podendo ser considerada hoje pioneira no movimento de renovação pedagógica iniciado no Brasil, desde o final dos anos 70. O grau de consciência e organização dos seus profissionais foi, sem dúvida, um fator determinante.” (SMED/PBH 1994).

Em diversos momentos deste documento e de outros produzidos pela Secretaria Municipal ou por agências situadas no seu interior, principalmente, o CAPE e a CPP, havia a preocupação de afirmar que a origem das mudanças que se processavam eram as experiências educacionais inovadoras e, às vezes, transgressoras conquistadas pelos professores, alunos e pais. Por isso, repetidas vezes é usado o termo “devolver” aos professores, aos pais, à comunidade de Belo Horizonte etc. Esta forma de agir deixou claro que a intenção da SMED era ter os professores, pais e alunos como seus aliados. Se ao contrário, os gestores municipais não tivessem a certeza das dificuldades que cercavam a implementação da Escola Plural não era necessário este cuidado em buscar aliados.

Mas, a certeza de que a implementação era uma tarefa difícil e que exigiria o apoio da comunidade escolar e a intensa participação dos professores, foi ressaltada no oitavo eixo norteador. Este eixo que se apresentou como “Nova identidade da escola, nova identidade do seu profissional”, colocou os professores como atores centrais e mostrou a importância fundamental da sua “adesão” à nova política educacional. E o documento preocupou-se em destacar a importância destes atores e mostrar a íntima relação entre a Escola Plural e as suas diversas experiências educacionais inovadoras. E, ao dizer que estas experiências foram imprescindíveis para o surgimento do programa, reafirmaram a sua origem. Contudo, ele deixou entender que o sucesso do Programa dependia de um novo tipo de profissional, inserido e comprometido com as mudanças que estavam acontecendo no sistema educacional e, mais ainda, com as transformações sociais. O documento deixou claro esta posição, ao afirmar que

“as modificações havidas na Rede Municipal têm como sujeitos centrais os trabalhadores em educação. O movimento de renovação pedagógica que acontece nas escolas recebe sua inspiração no movimento social mais amplo

pela democracia e pela igualdade de direitos; essa mesma consciência inspirou nos últimos 15 anos a organização dos educadores e seu compromisso com a escola pública democrática.

Construindo essa nova escola, foi-se construindo um novo profissional, com nova identidade, novos valores, novos saberes e habilidades. Construindo a nova Escola Plural, foi-se construindo um Profissional mais Plural, mais politécnico." (Idem)

Não há dúvidas de que legitimar o Programa é fundamental para vencer as resistências e formar coalizões favoráveis à sua implementação como sugere Corrales. Mas, apenas isto não é suficiente para assegurar que a visão de implementação dos gestores municipais de Belo Horizonte era a de um processo complexo. Ou seja, uma visão mais realista prevendo as dificuldades e conflitos que cercariam a implantação de uma política educacional deste tipo. Outros dados são necessários para que tenhamos esta certeza. Sendo assim, procuramos encontrar no desenho, no planejamento da implantação da Escola Plural e na quantidade dos recursos mobilizados as respostas para esta questão.

Percebemos nos documentos e nos depoimentos colhidos entre alguns dos gestores da época que, apesar de ser uma política educacional para toda a rede municipal de ensino, havia uma margem de espaço para que as escolas aderissem ao Programa e fossem alterando a sua organização, respeitando seus tempos e as demandas das suas comunidades. A Escola Plural modificou radicalmente os princípios que orientavam a sua rede de ensino, mas havia uma tolerância quanto à permanência de práticas tradicionais que os gestores desejavam mudar mediante a adesão dos professores. As evidências revelam que havia a previsão das dificuldades. Alguns gestores argumentaram que a Escola Plural era um conjunto complexo de medidas educacionais que modificava profundamente as escolas da Rede e, por se opor de forma radical ao sistema tradicional, deveria ser compreendido e assimilado pelos professores. Por isso, era necessário um tempo para o coletivo das escolas compreenderem a proposta e executá-la, adaptando-a às demandas das suas comunidades. A fala de uma das gestoras que participou da implantação em 1995, revela que

"esperávamos com a implantação um período de debates e de análises coletivas. Nos organizamos e fomos aos debates nas escolas com pais, alunos, comunidade e também na equipe política do Prefeito." Um pouco mais à frente ela continua, "visitas, discussões, escutas, sempre apresentando as linhas do Programa como sendo linhas de Governo e abrindo para que a escola se organizasse, a partir delas, numa proposta pedagógica sua, própria, segundo seu corpo docente e funcionários, segundo seu aluno e sua comunidade." (Membro da CPP 1995 e 1996, participou ativamente da implantação da Escola Plural)

Esta margem de autonomia para as unidades escolares era um aspecto importante do Programa que demonstra que foi reservado para as escolas um espaço para a construção de seus projetos pedagógicos, em consonância com as demandas da comunidade escolar. Às escolas era reservada a

autonomia para melhor alocar o seu quadro de professores, organizar as coordenações, construir o currículo, inovar nas avaliações, trabalhar temas e atividades diversificadas, alocar os recursos que fazem parte do orçamento da unidade escolar etc. No entanto, todas as ações, inovações e projetos desenvolvidos pelas unidades escolares deveriam estar em sintonia com os objetivos da Escola Plural, ou seja, a inclusão e a efetividade das escolas para os alunos provenientes, principalmente, das camadas populares.

Voltando-se agora para os recursos mobilizados para a implementação, o que se percebe é que vem havendo um grande empenho dos gestores, não só para garantir a implantação, mas, também, para manter a continuidade da Escola Plural. Frente aos vários tipos de recursos necessários para implementação de uma política pública, começaremos por identificar e analisar os recursos políticos e institucionais. A Escola Plural foi gestada e iniciou a sua implementação no governo do prefeito Patrus Ananias. Como assegurou alguns dos gestores entrevistados, tratava-se de um “governo popular” e, por isso, havia grande expectativa quanto à política educacional. Quando esta foi apresentada, houve total empenho do Executivo municipal que favoreceu a sua aprovação na Câmara dos vereadores, sem emendas e, também, no Conselho Estadual de Educação. Este propôs que houvesse uma avaliação após 5 (cinco) anos do início da implantação. Nas eleições de 1996, houve alguns questionamentos ao programa por parte dos candidatos da oposição, com exceção do candidato Célio de Castro e do candidato apoiado pelo prefeito Patrus Ananias, Virgílio Guimarães.

Célio de Castro venceu as eleições e deu continuidade ao Programa Escola Plural, avançando em algumas questões que ainda encontravam-se pendentes, como o ensino médio, educação de jovens e adultos etc. Nas eleições municipais do ano 2000, Célio de Castro foi reeleito e em seu Programa de Governo era mantida a Escola Plural. Em 2002, por motivo de doença, o prefeito Célio de Castro deixou o cargo e assumiu o vice-prefeito Fernando, Pimentel. Como eram membros do mesmo partido, ele deu continuidade ao Programa. Nas eleições de 2004, Fernando Pimentel foi reconduzido ao cargo, com o compromisso, entre outras coisas, de manter a Escola Plural. Todos os chefes do Executivo municipal desde a apresentação do Programa vêm dando total e incondicional apoio a ele, garantindo os recursos políticos necessários para sustentá-lo. Além disto, vêm mantendo na Secretaria de Educação, gestores comprometidos com o Programa⁷¹.

Quanto aos recursos institucionais, foi montada toda uma rede de apoio ao programa. A começar pela solicitação e o pedido de aprovação pelo CEE que emitiu o parecer favorável em 21 de Julho de 1995. Como ainda não havia sido legalizado o Sistema Municipal de Ensino, a autorização pela Secretaria Estadual de Educação aconteceu em 06/10/1995. Com a autorização do CEE e da

⁷¹ Para informação sobre os processos eleitorais nos últimos anos é só acessar o site da Justiça Eleitoral, www.tse-mg.gov.br.

SEEMG, não houve problemas quanto à aprovação na Câmara Municipal de Belo Horizonte. O Sistema Municipal de Ensino foi instituído, apenas, em 1998, após aprovação na Câmara e promulgação pelo prefeito Célio de Castro. A PBH através da SMED, criou a CPP⁷² (Coordenação do Projeto Político Pedagógico), o CAPE⁷³ (Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação), a CESMED⁷⁴ (Colegiado superior da Secretaria Municipal de Educação) e ampliou as equipes pedagógicas das administrações regionais⁷⁵ para implantar e sustentar a Escola Plural. O Conselho Municipal de Educação foi criado em 1998 e na I Conferência Municipal de Educação em agosto deste mesmo ano, foram eleitos os seus membros. A criação do Sistema Municipal de Ensino e do CME foi um importante passo para a sustentação da Escola Plural, pois a partir deste momento a prefeitura tinha autonomia na condução de sua política educacional e participava de uma arena importante para legitimar as suas ações educacionais (SMED/PBH 1996, 1999 e 2006).

Ainda do ponto de vista dos recursos institucionais e políticos, a autonomia das unidades escolares para confecção de seu Projeto Político Pedagógico e para sua organização, segundo as demandas da sua comunidade escolar, foi um recurso importante. Contudo, a prefeitura vem tentando equilibrar autonomia e controle, e criou mais um recurso institucional para forçar as escolas a avançarem em direção ao desenho da Escola Plural e a melhorarem o seu desempenho. Trata-se do "Acompanhamento da Política Pedagógica" e o seu funcionamento foi descrito da seguinte forma,

"a SMED adotou como estratégia metodológica o acompanhamento sistemático às escolas por meio da Gerência de Coordenação de Política Pedagógica – GCPP e do Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação – CAPE e equipes em nível regionalizado. O acompanhamento caracteriza-se por ser um processo contínuo de inserção, observação, reflexão e ação no e sobre o cotidiano escolar e suas comunidades." (SMED 2006, p 28).

⁷² A CPP foi criada para coordenar a implantação da Escola Plural, tendo em vista que já havia uma expectativa quanto às dificuldades para implementação desta política educacional.

⁷³ Apesar de existir desde 1991, o CAPE foi modernizado e estabeleceu as regras para seu funcionamento e seleção de professores para compor os seus quadros. Era uma importante agência no processo de implementação da Escola Plural. Junto com a CPP, era encarregado de estudos, acompanhamento das escolas durante a implantação da Escola Plural, de cursos, formação em serviço, assessoria às escolas que solicitassem. Produziram inúmeras publicações para auxiliar na formação e divulgação da nova política educacional. Hoje, CAPE e a CPP fundiram-se formando a Gerência de Coordenação de Política Pedagógica e suas funções modificadas. A GCPP (Gerência de Coordenação Política Pedagógica e Formação) tem como objetivo principal o acompanhamento das escolas (SMED/PBH 2006, 1999 e 1996).

⁷⁴ O CESMED foi criado no início da implementação da Escola Plural. Ele reúne além da secretária municipal de educação, o secretário adjunto, os diversos diretores de departamentos internos à Secretaria Municipal de Educação (após a reforma gerencial de 1999/2000 passaram a se chamar gerentes), os diretores regionais de educação (hoje gerentes regionais), os diretores do CAPE e da CPP. Trata-se de um importante órgão colegiado que define as diretrizes da política educacional de Belo Horizonte. Este órgão ampliou a arena decisória com a incorporação de importantes atores e vem contribuindo para melhorar o diálogo da SMED/PBH com os professores e a comunidade escolar (SMED/PBH 1996).

⁷⁵ A administração municipal de Belo Horizonte encontra-se bastante descentralizada, está dividida em 9 administrações regionais, cada uma com uma Gerência Regional de Educação (GERED) e com uma equipe pedagógica. Os gerentes regionais e alguns membros da equipe pedagógica têm assento garantido e obrigatório na CESMED.

Apesar de não aparecer quando se projetava a implementação da Escola Plural, não se pode negar a importância deste acompanhamento para o reconhecimento da visão que os gestores municipais estão tendo do processo de implementação da sua política educacional. Isto nos revela que vem persistindo uma visão complexa do processo de produção do programa.

Mas, voltando ao período inicial da implantação da Escola Plural, os recursos humanos, técnicos, físicos e financeiros para sustentação desta política foram mobilizados em grande quantidade. Quanto aos recursos humanos, os números mostram que houve um crescimento significativo no número de professores⁷⁶, educadores infantis, auxiliares de biblioteca, bibliotecários, auxiliares de secretaria e auxiliares de escola. Em relação aos professores, em 1992 havia na rede municipal de ensino 7014 (2608 PI – Nível Médio, 1852 PI – Habilitado e 2554 PII) e em 2005 o número total de professores era de 9966 (723 PI – Nível Médio, 5082 PI Habilitado e 4161 PII)⁷⁷. Além do aumento no número, houve também uma considerável melhoria na sua formação. Além dos professores, outros profissionais passaram a fazer parte da rotina das escolas. Entre eles destacam os bibliotecários, os auxiliares de bibliotecas, os auxiliares de secretaria, os auxiliares de serviços e a guarda municipal patrimonial. Mais recentemente, com a Escola Integrada, outros profissionais estão sendo contratados, através de contratos temporários, para oferecer reforço escolar e atividades diversas para os alunos com dificuldades e em situações de risco social, em horários distintos do seu turno escolar.

Os recursos técnicos também foram mobilizados em grande quantidade. A capacitação apareceu como uma importante preparação técnica para implementação da Escola Plural. Foram centenas de cursos, minicursos, encontros, congresso, conferências e oficinas realizadas em todas as gestões durante o tempo que vem vigorando a Escola Plural. A ação do CAPE, da CPP e dos departamentos de educação das administrações regionais foi intensa e aconteceu, principalmente, através de cursos, como o CAPP⁷⁸ e muitos outros. Além disto, foi criado o CAPE INTINERANTE que consistia em

“uma nova modalidade de atuação da capacitação em serviço, ofereceu cursos em 89 escolas atingindo aproximadamente 2500 professores no 1º semestre de

⁷⁶ O aumento no número de professores foi necessário devido a universalização do ensino, com a expansão do atendimento que pulou de 116329 alunos em 1990 para 143573 alunos em 2005 somente no ensino fundamental regular diurno. E o número de escolas pulou de 128 em 1990 para 163 em 2005, somente no ensino fundamental regular diurno. Nestes dados não estão incluídos os alunos de ensino especial, ensino infantil e educação de jovens e adultos. Além disto, era necessário garantir o número de 1,5 professores para cada turma, em cada uma das escolas da rede municipal e atender as escolas situadas em áreas degradadas socialmente que se encontrava com um quadro grave de falta destes profissionais (SMED/PBH 1996, 1999 e 2006).

⁷⁷ Dados oficiais da PBH, contido no Senso Escolar e nos relatórios de prestação de contas das várias gestões que estiveram à frente da Secretaria Municipal de Ensino entre 1994 e 2005.

⁷⁸ O CAPP – Cursos de Aperfeiçoamento da Prática Pedagógica – é um curso ministrado nas dependências do CAPE/SMED, com carga horária de 360 horas, voltado especificamente para a Escola Plural. Além deste, muitos outros foram ministrados como o curso de LIBRAS (língua brasileira de sinais), Horizontes da Cidadania, Rede pela Paz etc.

96. Os Professores do CAPE deslocam-se para as escolas, onde ministram cursos a grupos de professores nas temáticas por eles escolhidas." (SMED/PBH 1996, p 16)

O argumento principal para justificar este grande investimento em formação e capacitação, alegado pelos gestores da SMED e das principais agências no interior desta secretaria, é que a não adesão à Escola Plural só pode acontecer devido ao desconhecimento do seu conteúdo e dos seus objetivos. Por isso, a capacitação seria um importante instrumento para vencer as dificuldades e as resistências em relação à Escola Plural. A formação foi tratada com uma ênfase especial e ocupou lugar de destaque no planejamento e nas ações da Secretaria. Tanto que a Secretária Municipal de Educação à época afirmou que

"achávamos que com os professores qualificados com que contávamos (a maioria com curso superior e selecionados por concurso público) e com os cursos de capacitação continuada que estavam sendo organizados seria possível estimular os professores a incorporar novas formas de atuação." (Secretária Municipal de Educação da PBH em resposta ao questionário para esta pesquisa)

Em diversos documentos produzidos pela equipe pedagógica da SMED/PBH durante estes anos de vigência da Escola Plural, a formação e a capacitação apareceram como um elemento central. Havia a certeza de que

"a capacitação docente foi considerada um aspecto estratégico para a melhoria da Escola Plural e para melhoria da escola pública municipal e para valorização do seu profissional. (SMED/PBH 1996, p15)

Segundo os dados fornecidos pela SMED, o CAPE realizou, entre 1993 e 1996, 167 cursos, seminários e eventos diversos que contou com a participação de mais de 22 mil professores⁷⁹. Além deste tipo formação mais direcionada para os educadores, a SMED passou a realizar anualmente a "Mostra Plural de Educação". Esta Mostra era um evento público e aberto a participação da comunidade de Belo Horizonte, ou seja, alunos, professores, pais e interessados. Nela era exposta a produção pedagógica das escolas da rede municipal, através das mais variadas formas. Estes trabalhos eram produzidos pelos alunos, em parceria com os professores e com a escola. Ela, também, figurava como um espaço de formação importante. Além disto, a Mostra Plural se transformou em um importante instrumento de divulgação dos aspectos positivos da Escola Plural.

Mas, a formação não se resumia aos cursos de capacitação e a capacitação em serviço. Ainda em relação à formação, é importante destacar que houve um grande investimento em publicações em torno dos principais eixos e temas relacionados com a Escola Plural. É relevante a produção de material gráfico e de publicações. Até meados de 1996 foram publicados 8 cadernos, abordando temas

⁷⁹ Os dados sobre a formação oferecida pelo CAPE no período de 1993 a 1996 estão contidos no relatório de prestação de contas da gestão 1993 – 1996, na página 16.

como currículo, projetos de trabalho, avaliação, sobre o 3º ciclo e educação de jovens e adultos. Na gestão de 1997 a 2000 também continuaram as publicações visando à formação e capacitação. Neste momento, a visão da formação continuou centrada na tentativa de diminuição da resistência dos professores, através da redução das incertezas que cercavam a Escola Plural. Nesta gestão, a formação foi considerada um direito do profissional de educação que assim descreveu a sua preocupação,

“o direito à formação profissional permanente sustentado pelos princípios da Escola Plural, adquiriu relevância através da política de formação efetivada pelo Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação – CAPE. A formulação desta política incluiu estratégias de formação continuada e de capacitação em serviço, consideradas exigências de melhoria da educação prestada pelo Município e, especialmente, um direito do profissional ao seu aperfeiçoamento e desenvolvimento continuados.” (SMED/PBH 1999, p 5).

Não temos os dados sobre o número de publicações relacionadas com a Escola Plural produzidas neste período de vida desta política educacional. Na Biblioteca do Professor que fica situada no prédio da SMED, fala-se de cerca de 70. Contudo, este número não é exato e não foi confirmado pela auxiliar que organiza o arquivo da biblioteca. O que vale ressaltar é que houve uma intensa preocupação, das várias gestões que estiveram a frente da SMED e das outras agências, com a formação. Os recursos aplicados em qualificação eram altos. Tratou-se verdadeiramente de uma política de formação como destacou o documento acima. Este empenho na formação deixa evidente que os gestores municipais previam o quão complexo seria a implementação da Escola Plural.

Olhando, agora, para os dados relativos aos gastos com educação, a partir da apresentação da Escola Plural e do início da sua implantação, vimos que estes cresceram substantivamente na tentativa de garantir o suporte necessário para o programa. Um dos seus eixos reconhecia a importância da materialidade e das virtualidades educativas derivadas dela. O texto argumentava que

“todos os Projetos Político-Pedagógicos das escolas enfatizam o peso da materialidade como pré-condição para sua implementação. Enfatizam não apenas as condições físicas e as condições de trabalho que ainda são bastante limitadoras das propostas, mas também a organização dos tempos, espaços, processos; a organização do trabalho, as grades, as seriações, o recorte de horários, as hierarquias ...” (SMED/PBH 1994)

Os gastos tiveram como objetivo melhorar a qualidade das escolas e da sua materialidade. Eles permitiram que o número de escolas crescesse de 137 em 1990 para 181 em 2005 (envolvendo todas as modalidades de ensino da rede municipal). O número total de professores também teve um aumento significativo. E, dentre estes, cresceu o número de professores graduados, com nível superior, e pós-graduados de diversas formas. O número dos pós-graduados chegou a 38,15% do total de professores. Enquanto o número de professores com apenas o ensino médio (magistério) recuou para menos de 10% do total de profissionais docentes da rede.

Em relação aos gastos com educação, a PBH, desde o início da implantação da Escola Plural, vem gastando, em média, 30% do total de suas receitas⁸⁰. Em 1992, o gasto por aluno ficava em torno de R\$ 444,78. Em 1995, este gasto pulou para R\$ 773,46. Em 2005, o gasto com cada aluno da Rede Municipal de Ensino ficou em aproximadamente R\$ 3000,00. Ou seja, um aumento substantivo para garantir a sustentação da Escola Plural que para sua efetivação dependia, em grande medida, dos recursos materiais disponíveis em cada escola. Um outro dado importante, refere-se às transferências da PBH diretamente para as Caixas Escolares⁸¹. Estes recursos são importantes, pois asseguram a autonomia das unidades escolares para definir onde deveriam ser aplicados e para sustentar o seu projeto educacional. Neste caso, os valores saltaram de R\$ 2,06 em 1992 para R\$ 83,06 por aluno em 2005. Este empenho com os recursos econômicos foi ressaltado pela secretária municipal de educação, em uma das gestões, ao afirmar que

“não faltaram recursos financeiros para a implementação do Programa. A PBH, nos limites de suas condições financeiras, garantiu recursos para a expansão do quadro de professores (500 só no primeiro ano de implantação); recursos para o projeto de materialidade das escolas; recursos do FNDE para construção e melhoria dos prédios públicos e equipamentos das escolas (cerca de R\$ 5 000 000,00) criação do quadro de pessoal das ⁸²Bibliotecas Escolares; além das verbas orçamentárias.” (Gestora Municipal em resposta ao questionário para esta pesquisa)

Os documentos revelam que houve por parte da Prefeitura de Belo Horizonte e pela Secretaria Municipal de Educação um grande cuidado na preparação para implementação da sua reforma educacional. Este cuidado continuou durante todo o processo, pois os recursos para sustentar a Escola Plural vêm se mantendo ao longo do tempo. Houve em todas as gestões que se instalaram após 1995, o apoio incondicional ao programa. A SMED coordenou a sua implantação e, para isso, construiu as agências necessárias e fortaleceu os departamentos de educação das regionais. Não houve grandes problemas em relação à legislação, pois em 1996 foi promulgada a nova LDB que acabou dando o suporte legal para esta política educacional.

⁸⁰ A Constituição Federal estabeleceu que os municípios brasileiros devem gastar um mínimo de 25% de suas receitas com educação. Portanto, a PBH não só vem cumprindo a Lei Federal, como tem gasto um pouco mais do que o legalmente estabelecido.

⁸¹ Cada unidade escolar precisa constituir uma pessoa jurídica para movimentar os recursos financeiros captados ou transferidos pelo tesouro municipal, estadual ou federal. Normalmente os repasses que chegam às escolas municipais são transferências da própria administração municipal ou do governo federal. O governo estadual por possuir uma grande rede de ensino não tem feito repasses para as escolas municipais de Belo Horizonte. Entre os recursos que chegam às Caixas Escolares, alguns vêm com finalidade prevista, mas o uso de grande parte deles fica a cargo da definição da própria escola, através de seu colegiado.

⁸² A nova LDB estabeleceu que o ano letivo deve ser composto de no mínimo 200 dias letivos, ou seja, dias trabalhados com os alunos e 800 horas. Este artigo da Lei foi o único problema, pois havia 2 horas de reunião pedagógica nas escolas. Estas 2 horas eram subtraídas do tempo com os alunos. A partir de 2005 a SMED/PBH suprimiu as reuniões pedagógicas e não conseguiu instituir um outro horário para que elas aconteçam. Segundo a avaliação de 2000, feita pelo GAME/UFGM estas reuniões semanais são fundamentais para vida das escolas, dentro de uma política educacional como a Escola Plural.

Quanto aos recursos técnicos, houve grande investimento em formação e capacitação que permitiram, a um grande número de professores e outros educadores, conhecer de perto a Escola Plural. Além disto, foram produzidas revistas, livros, folhetos, cartilhas e muitas outras publicações para serem debatidas nas escolas durante as reuniões pedagógicas. Estas publicações tinham como objetivos tirar as dúvidas e reduzir as incertezas quanto ao Programa. Ao mesmo tempo, aconteceram diversos encontros, congressos e seminários para divulgar e legitimar a nova política educacional. O ponto alto destes eventos promovidos pela SMED, foi a Constituinte Escolar 1999/2000 e a Mostra Plural.

Por fim, cabe ressaltar os recursos financeiros e materiais. Como foi visto, está havendo uma grande aplicação de recurso em educação pela Prefeitura de Belo Horizonte após o início da implantação da Escola Plural. Estes recursos têm sido aplicados para garantir a universalização do acesso e da cobertura por parte da rede municipal. E, também, para melhorar o desempenho acadêmico das crianças, adolescentes, jovens e adultos que estão no sistema municipal. Grande parte destes recursos vêm sendo aplicados em insumos educacionais, para garantir a materialidade. Outra parte, está sendo aplicada em projetos educacionais e em contratação de professores.

Para alguns autores a existência destes recursos garante a implementação e a sustentabilidade de uma política pública (Mokate 2000, Velarde 2007, Nogueira 1998). Acreditamos que a existência deles é condição necessária para que uma política educacional do tipo da Escola Plural seja implementada. Mas, a implementação de uma política educacional deste tipo exige outros cuidados. Trataremos deste assunto um pouco mais à frente. Mas, a existência dos recursos apresentados até aqui responde a questão da concepção de implementação que cercou a Escola Plural. Para nós, os gestores municipais da Secretaria de Educação sabiam das dificuldades que enfrentariam na implementação da reforma educacional que se propunha a fazer. Talvez não tivesse consciência da magnitude destes conflitos, como nos asseguraram vários dos gestores nos questionários e nas conversas que tivemos durante a pesquisa. A fala de uma das gestoras que participou do início da implantação da Escola Plural corrobora com esta última afirmação,

"mas eu não esperava tantos conflitos, não esperava tanta divergência diante da idéia de uma escola para todos, de acolher os pobres e procurar formas mais específicas de ensino. Veja que professores de classe média – entre os quais me incluo – não matriculam seus filhos na escola pública sempre que pode, não por causa do ensino, mas por causa da condição cultural e social. A questão cultural, de convivência com uma nova diversidade, isso era muito difícil e ainda é." (Membro do CAPE na época da implementação em resposta a um questionário enviado para a pesquisa).

Diante do que foi exposto até aqui, surgem as seguintes questões: como foi a implementação da Escola Plural? E até que ponto ela conseguiu avançar na reforma do sistema educacional de Belo Horizonte?

CAPÍTULO 5

A IMPLEMENTAÇÃO DA ESCOLA PLURAL

5.1- A implementação da Escola Plural e até onde foram as mudanças propostas e necessárias para atingir os objetivos planejados.

Nesta seção vamos trabalhar com os documentos da SMED/PBH, com os resultados da pesquisa do GAME/UFG, com o material recolhido nas escolas investigadas⁸³ e com os questionários aplicados aos professores e outros funcionários das escolas pesquisadas, gerências regionais e da SMED. Neste momento queremos apresentar os resultados das nossas investigações a respeito das mudanças alcançadas pela Escola Plural. Como advertiu Lima, as mudanças nas organizações escolares devem ser analisadas no nível superficial ou formal, no nível intermediário ou não-formal e no nível profundo ou informal (Lima 2001). Ou, na proposta analítica de Berman, buscaremos identificar os elementos da macro e da micro implementações, assim como os processos de adaptação entre estes dois momentos da vida desta política.

Apesar de ter apresentado o projeto da Escola Plural em 1994, ela foi oficializada em um encontro que aconteceu no auditório do Minascentro no início do ano escolar de 1995. Foi comum entre os professores que participaram deste encontro e, posteriormente, nas escolas a afirmação de que “dormimos singulares e acordamos plurais” (GAME 2000, p 74). Talvez esta afirmação revele a surpresa e, porque não, a indignação frente à reforma educacional que se apresentava. Surpresa porque falava-se na Escola Plural, mas havia pouca certeza de que ela viesse acontecer e do seu conteúdo. E indignação porque muitos dos presentes receberam a reforma como um pacote. Certamente, esta afirmação deixava claro que a Escola Plural teria grandes dificuldades de seguir em frente.

O desenho da Escola Plural mostra que ela possui núcleos vertebradores e eixos norteadores. Nestes núcleos e eixos estão contidos o modelo de escola que o Programa desejava construir, para garantir às crianças, adolescentes, jovens e adultos das camadas populares uma educação de qualidade que lhes assegurassem a inserção social. Para verificarmos as mudanças que aconteceram, precisamos olhar cada um destes eixos e como eles foram implementados nas escolas da rede municipal.

⁸³ Nesta pesquisa trabalhamos com 3 escolas e as chamaremos de A, B e C. Em alguns momentos poderão aparecer referências a outras escolas devido as pesquisas realizadas nas escolas da Rede Municipal de Belo Horizonte que serão utilizadas aqui. Além disto, o pesquisador é professor da Rede há mais de 10 anos e, por isso, vem acompanhando a implementação da Escola Plural nas várias unidades escolares que já trabalhou. Por fim, cabe ressaltar que os nomes de pessoas que aparecerem são fictícios.

Lembramos que os eixos formam um conjunto e é uma tarefa difícil separar suas partes para análise, pois, elas estão intimamente interligadas.

Nossas análises estão na mesma direção da constatação dos pesquisadores de GAME. Ou seja, percebemos nas escolas investigadas e em outras escolas da rede municipal, uma grande diferença quanto às suas formas de organização. Algumas conseguiram avançar um pouco mais em direção ao modelo proposto pelo desenho da Escola Plural. Outras ainda estão muito presas ao modelo tradicional. Há variações de turno para turno em uma mesma escola. E há, também, variações dentro de um mesmo turno. De uma maneira geral, continua atualmente uma situação parecida com aquela encontrada pelos pesquisadores do GAME em 2000. Neste ano, quando foram analisadas 31 escolas, dentre as 159 escolas da rede municipal que trabalhavam com ensino fundamental, o quadro encontrado fizera com que

“os pesquisadores ficaram atônitos porque as escolas indicadas como ‘*Plurais*’ apresentaram detalhes grosseiros que não se enquadravam na proposta. Algumas demonstravam equívocos nas formas de interpretação desses eixos, embora dizendo-se ‘*Plurais*’. Outras, diziam-se resistentes ao programa e apresentavam-se com práticas avançadas voltadas inteiramente aos princípios da proposta e outras, ainda, construindo com dificuldades o seu projeto, evidenciavam lutas internas entre grupos de professores, denotando, às vezes a convicção por propostas opostas, até mesmo por desavenças pessoais de poder, sem sentido pedagógico.” (GAME 2000, p 58 e 59)

Esta constatação, apesar de ser de 2000, parece que continua bastante atual. O que podemos divergir em relação a ela, está nos motivos que levam os professores a se opor a Escola Plural. Tudo leva a crer que isto vem ocorrendo, em um grande número de casos, por opção, principalmente, dos professores e não, somente, por desinformação ou por não saber fazer ou por questões “pessoais de poder sem sentido pedagógico”. Acontece porque há um grande número deles que não querem mudar sua forma de trabalhar. Não querem mudar por diversas razões, entre elas, o aumento da carga de trabalho que uma proposta assim exige. Ou, por acreditar no sistema tradicional e não se importar ou acreditar nos resultados de exclusão oriundo dele.

Mas, esta afirmação do GAME mostrou que o processo de implementação da Escola Plural não tem sido fácil. Os eixos do programa apresentavam muitos pontos de conflitos. O desenho da Escola Plural propunha “uma intervenção coletiva radical” para reduzir e, quem sabe, acabar com os mecanismos de exclusão, como os altos índices de reprovação, repetência e evasão. Esta intervenção coletiva supunha a participação das escolas e dos professores como atores e parceiros fundamentais nesta empreitada. Contudo, a constatação do GAME deixou claro que isto não aconteceu da forma desejada. Em muitas escolas da rede persistem as referências do sistema tradicional. Nas três escolas pesquisadas, muito daquilo que era combatido pela Escola Plural vem se mantendo.

Para confirmar o que afirmamos acima, começaremos nossas análises pelos ciclos de formação. Estes podem ser considerados um dos pontos centrais da Escola Plural. Isto acontece porque, nos ciclos o centro do processo educacional passou a ser o aluno e não mais um conjunto de conteúdos programáticos. Ademais, uma escola organizada desta forma deveria alterar os seus procedimentos. A começar pela sua enturmação que deveria utilizar, como critério único, as idades dos seus alunos. Se as turmas são organizadas segundo a idade, os currículos deveriam ter como referência as demandas próprias de cada faixa etária e não mais os conteúdos. Além disto, um sistema que não tinha um currículo pré-definido possibilita que cada unidade escolar ou cada grupo de alunos construa o seu. Esta forma de organização das turmas e dos grupos de estudo com base na faixa etária não podia permanecer tendo um sistema de avaliação como o tradicional, em que é medida, principalmente, a capacidade de retenção dos conteúdos por parte dos alunos. Assim, um novo sistema de avaliação deveria ser construído. Este sistema de avaliação teria como referência a nova organização escolar.

Além disto, o funcionamento da Escola Plural exigia uma elevada integração entre os professores, entre os professores e os alunos, entre professores, alunos e direção e, por fim, entre a escola e a comunidade. Espaços coletivos para trocas de experiências e de decisões sobre o funcionamento da escola deveriam ser construídos e mantidos. Pois, o processo de ensino-aprendizagem, segundo o programa, ultrapassava os limites da sala-de-aula e os tempos de cada aula. Estes espaços coletivos seriam lugares de aprendizado democrático e de saberes diversos que seriam trabalhados pelos professores. Neste caso, haveria o diálogo entre os saberes considerados "comuns" e aqueles considerados "científicos". E não mais haveria uma hierarquia de importância entre eles.

Em síntese, estas são algumas das mudanças que a introdução dos ciclos de formação produziria no sistema educacional e no funcionamento das escolas. Eles trariam para o centro do processo educacional as crianças, adolescentes, jovens e adultos que acessam o sistema municipal de ensino. Esta visão descrita aqui é compartilhada pelo GAME/UFMG, quando ele afirma que

"o ciclo, para a Escola Plural, é um tempo contínuo que se identifica com o tempo de formação do próprio desenvolvimento humano: infância, puberdade, adolescência. Os ciclos são apresentados pelo programa como os novos eixos lógicos que irão delimitar os parâmetros para a nova organização do ensino." (GAME 2000, p 92).

De acordo com esta visão, o novo sistema educacional que deveria emergir com a implantação da Escola Plural teria como parâmetros os ciclos de formação. Neste caso, eles teriam uma centralidade. E diante desta centralidade, os gestores municipais que elaboraram a nova política educacional pretendiam que

"toda a Rede Escolar assumia que o tempo de escola deverá ser um tempo de socialização-formação no convívio entre sujeitos na mesma idade-ciclo de

formação-socialização. Rupturas ou interrupções desse processo não são justificáveis por diferenças de raça, classe, gênero, ritmo de aprendizagem, etc. A escola e seus profissionais passam a redefinir a cultura, estrutura e organização escolar para permitir aos setores populares (os mais reprovados na velha lógica excludente) uma vivência de cada idade-ciclo de formação sem interrupção." (SMED/PBH 1994)

Para a SMED/PBH não haveria outra forma de organização dos tempos e dos espaços de suas escolas além daqueles definidos pela Escola Plural. Por este motivo, as escolas da rede municipal deveriam alterar a sua forma de organização dos seus tempos e espaços, pois de acordo com as orientações a nova estrutura que se pretendia implantar

"se articula em uma nova concepção do tempo de educação. Não serão os conteúdos o eixo vertebrador da organização dos graus, das séries, grades, avaliação, aprovações ou reprovações. Os educandos passam a ser o eixo vertebrador.

Os conteúdos escolares, a distribuição dos tempos e espaços se submetem a um objetivo central mais plural: a formação e vivência sócio-cultural própria de cada idade ou ciclo de formação dos educandos." (Idem)

Em um outro documento, onde a equipe SMED debateu o currículo na perspectiva dos ciclos de formação, ela fez críticas às formas artificiais ou apenas formais de organização das escolas que mantinham a lógica fragmentada de organização. Esta colocação tem um duplo significado, ou seja, reconhecia que muitas das suas escolas, apesar de formalmente estarem organizadas em ciclos, na prática mantinham a referência na seriação. Por isso, mantinham a estrutura fragmentada e centrada apenas nos aspectos cognitivos e nos conteúdos escolares tradicionais. Neste caso, a cada etapa corresponderia uma quantidade de conteúdos a serem vencidos. O outro significado para o documento da SMED é a reafirmação do ciclo como centro da organização escolar, não podendo haver nenhuma outra forma de organização que tenha como referência etapas ou séries. Esta deveria ser abandonada por completo. Os autores da Escola Plural consideravam que

"pensar nos Ciclos de Formação, a partir do processo de *construção de conhecimento*, significa ampliar o tempo para que esse processo aconteça. Não faz sentido, então, fragmentar esse Ciclo em etapas (1ª, 2ª e 3ª etapa) com objetivos definidos para cada etapa. Essa organização não muda a concepção de um ensino fragmentado que tem como base a idéia de pré-requisito para passar de uma etapa para outra. Não é essa a idéia dos Ciclos de Formação: o tempo maior significa a possibilidade do aluno construir seu processo de aprendizagem, dando significado ao que está aprendendo e estabelecendo relações entre o que foi aprendido e outros conhecimentos, utilizando-o em outras situações, coisa muito difícil de ser feita com a fragmentação do tempo em bimestre, semestre e séries." (SMED/PBH 1996, p 25).

Assim, não há dúvidas quanto à centralidade dos ciclos de formação para a nova forma de organização do sistema municipal de ensino e para cada unidade escolar. Podemos afirmar, sem

receio, que a implementação da Escola Plural, o seu efetivo funcionamento e as possibilidades de atingir os objetivos estabelecidos no seu desenho, dependem efetivamente da adoção dos ciclos de formação. São eles que deverão gerar as outras transformações necessárias para a vida da Escola Plural. Todas as outras transformações propostas para currículo, avaliação e os seus instrumentos de registro, projetos pedagógicos, democratização das relações, participação da comunidade e dos alunos na vida das escolas, enturmação, as novas formas de organização dos tempos e dos espaços dependiam da implantação dos ciclos de formação e do uso adequado desta forma de organização escolar.

Por estas razões, devemos verificar como foi a implantação dos ciclos de formação nas escolas da rede municipal de BH. Se o ciclo foi devidamente implantado ou persiste a lógica da seriação ou das etapas que fragmentam o tempo de formação dos alunos e submete a aprendizagem, apenas, aos conteúdos programáticos. Fizemos esta verificação através do relatório da pesquisa realizada pelo GAME em 2000 e nas escolas pesquisadas para este trabalho. Para certificarmos dos resultados encontrados, verificamos, também, o que outras pesquisas encontraram. Após a verificação da implantação dos ciclos e a análise da situação das escolas, verificaremos como foi a micro implementação das outras mudanças propostas pela Escola Plural.

Verificamos que em todas as escolas analisadas persistiam as referências nas séries. Algumas, apesar de falar em ciclo, utilizam a divisão em 1º, 2º e 3º anos de cada ciclo, e em cada uma destas etapas há um conjunto de exigências e habilidades cognitivas que deveriam ser desenvolvidas pelos alunos. Outras escolas utilizam a organização em séries, sem quaisquer referências aos ciclos de formação. Esta também foi a constatação do GAME. Porém, ele justificou que a não utilização dos ciclos pelas escolas está relacionado à ausência dos referenciais curriculares definidos pela SMED para cada ciclo de formação. Por isso, as

“escolas esperam que sejam construídos padrões básicos de desempenho para cada ciclo pela equipe da SMED com a sua participação. Enquanto esperam, vêm utilizando os PCNs como referência, além dos *programas do Estado*, *livros didáticos e suas experiências anteriores*.⁸⁴

Observou-se que esta realidade é problemática para efetividade do trabalho porque todo este material parte do modelo seriado de organização e induz o professor ao trabalho seqüencial, anual, quebrando a lógica da continuidade.” (GAME/UFMG 2000, p 93)

Mais à frente, o mesmo relatório afirma que

“os diários de classe, sem exceção, nos revelaram que a organização das turmas obedece à nomenclatura de ciclos. Entretanto, o que norteia a organização são as séries, ou seja, segue-se à notação do ciclo a série correspondente. Percebeu-se com isso que, embora a idéia de ciclo venha se tornando uma realidade numa grande maioria das escolas, o tempo de escolarização do aluno é a referência

⁸⁴ Os grifos são nossos para destacar as referências que vem sendo utilizadas na organização das escolas.

básica para o planejamento e organização curricular e para as definições das atividades a serem desenvolvidas com os alunos. Dessa maneira, a idéia de série se faz fundamental porque é ela que existe para oferecer ao professor uma referência concreta do processo de desenvolvimento do aluno e daquilo que dever apontado como padrão de escolarização adequado. Estas questões demonstram que aspectos operacionais estão dificultando a prática pedagógica por ciclos de formação.” (Idem, p 94)

Esta afirmação deixa evidente que a organização escolar continua com referência na seriação. Além disto, muitas escolas continuam utilizando os referenciais combatidos pela Escola Plural. Estes estão dentro da lógica da escola tradicional e, portanto, segundo a SMED são segmentados e excludentes. Apesar de os dados da pesquisa do GAME/UFGM serem de 2000, eles parecem bastante atuais, pois encontramos nas escolas pesquisadas os mesmos referenciais. Em uma das escolas, o seu Projeto Político Pedagógico, resultado do I Congresso realizado em 2004, afirma que em 1996

“é implantado na escola o Projeto da Rede Municipal ‘Escola Plural’ que trabalha com ciclos de formação. Temos então o *final* do 2º ciclo, 3º ciclo, Ensino Médio e Ensino Fundamental noturno.” (Escola A, Projeto Político Pedagógico 2004)

Em relação ao ano de 1999, o mesmo Projeto Político Pedagógico afirma que

“Por causa da reforma do prédio, as aulas só reiniciam em março deste ano. Há uma reestruturação do 2º ciclo. A Escola passa a ter 4 turmas de 2º ciclo no 1º turno e 6 turmas de ensino médio, que passa a se chamar 4º ciclo, 10 turmas de 3º ciclo à tarde e Ensino Fundamental e 4º ciclo no 3º turno.” (Idem)

Neste caso, nos documentos formais da escola, não há dúvida de que os ciclos estão implantados. Contudo quando adentramos os muros da escola e verificamos o seu funcionamento diário, as suas referências são as séries tradicionais. Quando buscamos informações na secretaria da escola de como estavam distribuídas as turmas, a informação foi de que na parte da manhã havia 4 turmas de 3º ano do 2º ciclo com 30 alunos cada; 2 turmas de 1º ano, 2 turmas de 2º ano e 2 turmas de 3º ano do Ensino Médio, cada turma, em média, com 38 alunos. No turno da tarde havia 10 turmas assim distribuídas: 3 turmas de 1º ano, 4 turmas de 2º ano e 3 turmas de 3º ano do 3º ciclo. As turmas de 3º ciclo possuíam em média 35 alunos cada. À noite a distribuição das turmas era: uma turma de 5ª série para surdos, uma de 7ª série mista (surdos e não-surdos), uma turma de 8ª série para surdos e uma para não-surdos, duas turmas de 1º ano, duas turmas de 2º ano e duas turmas de 3º ano do Ensino Médio, sendo uma para alunos surdos e outra para alunos não-surdos.

A distribuição das turmas utiliza o nome de ciclo, contudo quando examinamos com detalhe, percebermos que a subdivisão de cada ciclo toma como referência as séries do ensino fundamental tradicional. A adoção dos ciclos de formação de 3 anos supõe que o aluno esteja matriculado no ciclo e que a referência deveria ser os seus pares de idade. Por isso, a escola que passou a se organizar por

ciclos não deveria utilizar a subdivisão em 1º, 2º e 3º ano, pois isso supõe a lógica seriada, contrariando os ciclos de idade. Além deste documento, existem outros que confirmam o que havíamos apreendido no exame do Projeto Político Pedagógico. O horário escolar é um destes documentos. O exame do horário escolar de funcionamento diário das turmas nos permitiu confirmar que a organização segue os referenciais de série. Pelo horário podemos constatar que no turno da tarde da escola A funcionam 9 turmas. Estas estão distribuídas da seguinte forma: são três sextas séries (6ª A, 6ª B e 6ª C), três sétimas séries (7ªE, 7ªF e 7ªG) e três oitavas séries (8ªH, 8ªI e 8ªJ).

No turno da manhã e da noite as referências são as mesmas, isto é, a seriação tradicional. Além de a seriação que pressupõe a divisão do tempo ser anual, cada ano é dividido em trimestres. No quadro de avisos havia a programação das provas relativas ao primeiro trimestre e estava assim confeccionada:

ENSINO FUNDAMENTAL

| DIA | DISCIPLINAS |
|-------|--------------------|
| 02/05 | MATEMÁTICA |
| 03/05 | CIÊNCIAS/GEOGRAFIA |
| 04/05 | HISTÓRIA/INGLÊS |
| 07/05 | ARTE/PORTUGUÊS |

(Cópia da original afixada na sala dos professores)

ENSINO MÉDIO

| DIA | DISCIPLINAS |
|-------|-------------------------------|
| 02/05 | PORTUGUÊS/QUÍMICA |
| 03/05 | HISTÓRIA/MATEMÁTICA |
| 04/05 | BIOLOGIA/FILOSOFIA/SOCIOLOGIA |
| 07/05 | FÍSICA/INGLÊS |
| 08/05 | ARTE/GEOGRAFIA |

(Cópia da original afixada na sala dos professores)

O cronograma das provas mostra que persistem nesta escola as referências da escola tradicional, com sua forma de organização. Mas, era preciso verificar em outras fontes se aquilo que os horários revelavam acontecia no interior das salas-de-aula. O uso do livro didático poderia oferecer uma boa informação sobre a forma de organização da escola. Isto porque os livros são seriados. O controle do seu uso fica a cargo da bibliotecária. O questionário respondido pela bibliotecária confirma o que havíamos constatado, a permanência da organização da escola A tendo como referências as séries tradicionais. Ao ser perguntada se a escola adotava o livro didático, ela respondeu que "a escola

adota o livro, principalmente, no 2º e 3º ciclos da parte da manhã e da tarde.” (Bibliotecária da Escola A). E, sobre a intensidade do seu uso, ela afirmou que

“os professores usam muito o livro didático. Eles escolhem os livros após avaliação dos livros indicados no catálogo e os professores de cada área reúnem e decidem após discussão e análise dos exemplares. O mais votado é o que fica. No ensino fundamental todos os alunos recebem livros de todas as disciplinas. A quantidade de livro é mais que suficiente, sobram alguns exemplares que fica como reserva técnica. Esta reserva é utilizada, pois os livros são fornecidos para 3 anos. Neste período há muitas perdas e extravio, por isso recorremos a reserva. A cada triênio é feita uma nova escolha. O ensino médio (2º grau) atualmente tem recebido o livro didático para todas as disciplinas, com exceção do inglês. Cada aluno tem o seu livro e os professores exigem que eles tragam em todas as aulas. Os livros são específicos para cada série. Os professores normalmente seguem os conteúdos do livro didático, pois estão mais adequados a cada série.” (Depoimento da Bibliotecária da Escola A).

Este depoimento da Bibliotecária é importante para termos idéia das mudanças que aconteceram na Escola A. O uso do livro didático na intensidade apontada por ela, revela que os conteúdos continuam a ocupar um lugar de destaque no processo educacional desta escola. A posição de alguns professores está de acordo com a situação revelada pela Bibliotecária. Ao serem indagados, em um questionário, se trabalhavam de acordo com as orientações da SMED/PBH, uma das professoras do 3º ciclo da tarde respondeu,

“isso não é simples de responder. Eu trabalho em uma escola concreta, que tem direção, colegiado e aprova orientações em Assembléias. O coletivo não aprova certas orientações da SMED e aí? Cumpro qual orientação? Isso dá insegurança. A SMED aponta o trabalho coletivo, a escola implementa o individual, *por série*. Como fazer?” (Raquel, professora da Escola A em resposta ao questionário apresentado para a pesquisa. O grifo é nosso)

Quanto à forma do trabalho diário de cada professor em sala de aula, o questionário aplicado pedia para ele contar em poucas linhas como era o seu dia-a-dia. As respostas apontam para uma diversidade de formas trabalho, desde as mais lúdicas até as mais rígidas, com a aula centrada apenas nos conteúdos dos livros e no quadro-de-giz. Grande parte dos professores fala em seguir um planejamento e conduzir as aulas dialogando com os alunos, porém tendo em vista os conteúdos específicos para cada série. É comum a referência aos livros didáticos como elemento fundamental nas aulas e na definição dos conteúdos e temas a serem trabalhados. Mesmo para aqueles professores inovadores e tidos como dinâmicos pelos seus pares, pela direção e alunos da Escola, o livro didático ocupa um lugar central e a referência são as séries. Veja o depoimento da professora de História,

“Na maioria das vezes, eu uso o livro didático. Ele é a base do meu trabalho. Acrescento também jornais, revistas, filmes e outras mídias. Gosto muito de trabalhar com debates e produção de cartazes.” (Ana, professora de História da Escola A, em resposta ao questionário da pesquisa).

Quando o livro didático é tido como um instrumento necessário e utilizado cotidianamente pelos professores, as referências são as séries. Pois, este instrumento de trabalho está organizado em séries e com os conteúdos apropriados para cada uma delas, segundo afirmam os seus autores. No entanto, nossa atenção não é o livro didático e sim o que ele representa para as escolas. Ou, mais especificamente, o que o uso do livro revela sobre o funcionamento de uma escola. E o que podemos afirmar é que na Escola Plural há pouco espaço para ele. Portanto, a escola que faz um grande uso deste insumo escolar, evidentemente, estará tomando por referência as séries e, com isso, ficando distante daquilo que é proposto pela Escola Plural.

A escola A é considerada na sua Regional e na Rede Municipal como uma escola que segue as orientações estabelecidas pela Escola Plural. Durante o acompanhamento da Escola B, alguns professores quiseram saber como era o funcionamento da Escola A, pois ela era tida como uma escola modelo nos padrões da Escola Plural. Mas, até agora, as análises da organização desta escola, nos levam a concluir que apenas formalmente ela atendeu ao Programa. Um olhar mais atento revela que as referências para sua organização do tempo e do espaço interno são as da escola tradicional, fragmentada em séries. Os ciclos de formação, em grande medida, são referências apenas para os documentos encaminhados a SMED/PBH.

Mas, este desejo de alguns professores da Escola B de saber como a Escola A está funcionando deixa entender que nesta escola as referências são, fundamentalmente, aquelas utilizadas pela escola tradicional, combatida de forma radical pela Escola Plural. Na Escola B, mesmo naqueles documentos públicos, como o Projeto Político Pedagógico, a referência é a escola tradicional. O Projeto Político Pedagógico que vigora na Escola B é de 1991. Nele aparece claramente a organização por séries e não existe nenhuma referência aos ciclos de formação.

Antes porém, de prosseguir as análises dos documentos da Escola B, cabe destacar que ela está localizada na área central de Belo Horizonte e foi considerada, durante muito tempo, um estabelecimento de ensino modelo. É uma escola antiga, com mais de 50 anos de criação. Em tamanho, pode ser considerado um estabelecimento de ensino muito grande, pois abriga cerca de 2800 alunos em 71 turmas. É uma escola de 3º ciclo, ensino médio, alunos de inclusão (surdos) e algumas turmas de educação de jovens e adultos (EJA). Segundo o secretário, as turmas estão assim distribuídas: turno da tarde - 7 turmas de 6ª série, 4 turmas de 7ª série e 6 turmas de 8ª série e 3 turmas de EJA; no turno da manhã - 8 turmas de 1º ano, 7 turmas de 2º ano e 7 turmas de 3º ano do ensino médio; e no turno da noite - 5 turmas de 1º ano, 3 turmas de 2º ano e 3 turmas de 3º ano do ensino médio. Além destas, as turmas de EJA estão assim distribuídas: 3 turmas à tarde e 4 turmas à noite. As turmas de inclusão que atendem surdos são as seguintes: uma turma de 5ª e 6ª séries juntas com 26

alunos, uma turma de 7ª e 8ª séries juntas com 32 alunos, uma turma de 1º ano do ensino médio com 26 alunos e uma turma de 2º ano com 19 alunos.

Na Escola B não encontramos documentos produzidos por ela que utilizem as referências oficiais da Escola Plural para a enturmação e organização dos tempos escolares dos alunos. Porém, o secretário afirmou que as turmas são formadas por critério de idade. Contudo, quando examinamos o quadro de horários, a ficha de avaliação, a enturmação e outros documentos da escola, encontramos uma escola organizada em séries e que alterou muito pouco a sua estrutura tradicional de funcionamento diário. A começar pelo seu projeto Político Pedagógico que é de 1991 e quanto à organização afirma que

“a Escola terá, portanto, condições de oferecer a sua clientela ensino de 5ª a 8ª série do 1º grau, além do 2º grau, objetivando terminalidade profissionalizante, como prevê a Lei Federal nº 5692/71. (PPP da Escola B, p 11)

O quadro de horário que mostra o seu funcionamento diário deixa claro que os ciclos de formação não são utilizados para organização da escola. Continua a seriação tradicional. Este quadro é confirmado pela bibliotecária. Ao ser perguntada sobre o uso do livro didático pelos professores da escola B, ela afirmou que

“tem o livro didático para todos os alunos – do fundamental e do médio.”
Afirmou, ainda, que “os professores usam muito o livro didático em sala de aula e solicitam outros de apoio. O uso do livro didático em sala é facultativo ao professor. Porém, eles têm usado muito.” (Bibliotecária da Escola B, em resposta ao questionário aplicado para esta pesquisa).

A organização em ciclos de formação supõe que não mais os conteúdos programáticos sejam as referências para o processo de aprendizagem, mas, as experiências múltiplas dos alunos e que os temas tratados deveriam surgir da demanda de cada grupo de alunos ou de cada turma. A organização escolar, tomando como referência a sequência de conteúdos, é uma das características da escola tradicional. Quando a escola está organizada em ciclos de formação, abandona os programas curriculares rigidamente colocados e busca outras formas de produzir conhecimentos, normalmente, através dos projetos pedagógicos com temas diversos.

Em relação a rotina de trabalho da escola B, buscamos apreender informações aplicando questionários aos professores. Nos questionários aplicados, percebemos haver pouca mudança frente ao que é comum na escola tradicional. Quase todos os professores ao serem indagados sobre o seu dia a dia e sobre a sua prática pedagógica mostravam que os conteúdos tradicionais ocupavam uma grande

parcela de seu esforço educacional e o livro didático era sempre citado como um recurso essencial. Neste caso, cabem dois depoimentos reveladores,

"nosso trabalho hoje, por se situar num período de transição (de uma escola tradicional excludente para uma escola moderna plural inclusiva – 'não acredito dessa forma e nesse discurso. Sua colocação aqui se deve ao fato de ser a fala dominante no meio escolar, principalmente pelos tecnocratas da educação que ocupam cargos muito mais por questões políticas que competências'), fica meio confuso, meio perdido. Ora com práticas tradicionais, ora com algum procedimento ou consideração ao 'novo', a mudança. Há uma certa predominância do tradicional, não porque sejamos contrários ao 'novo', a 'mudança', mas por ainda acreditar nele como o melhor caminho." (Cláudia, professora de História em resposta ao questionário para a pesquisa)

"Sem livro didático. Não uso livro, pois o aluno não dá conta do livro. Dou aula para o 2º grau e eles não dão conta do livro do 2º grau e fica feio utilizar livro do 1º grau. Faço um planejamento recuperando conhecimentos básicos de 5ª, 6ª, 7ª e 8ª séries (pinçando) e dou alguma coisa do 2º grau. Na avaliação diagnóstica, os alunos que estão iniciando o ano no ensino médio, não dão conta de questões simples e elementares usando as 4 operações." (Antônio, professor de Matemática em resposta ao questionário para a pesquisa)

O caso da escola B é interessante para compreendermos a implementação da Escola Plural no nível micro. As falas dos professores não deixam dúvida sobre o modelo de escola praticada. Fica evidente que um eixo tão importante como os ciclos não foram implantados. Evidentemente, que outros pontos que seguem os ciclos, certamente, estão sendo sacrificados. O que vimos nesta escola foi que persiste a lógica seriada, típica do modelo tradicional de educação, com muitas de suas características. Mas, a escola B faz parte de um conjunto de 182 escolas que compõem o sistema municipal de ensino de Belo Horizonte. Por este motivo, buscamos uma outra escola com posição oposta a esta, para analisar como ela realizou o seu processo de micro implementação do programa. Procuramos, então, estudar o funcionamento da Escola C e, neste momento, buscamos analisar como ela implementou os ciclos de formação.

A Escola C, como nos disse um de seus ex-diretores, fez parte do movimento das Escolas Emergentes. Estas escolas foram citadas nos documentos oficiais da SMED/PBH como inspiradoras da Escola Plural, pois procuraram inovar as suas práticas educacionais transgredindo o modelo de escola que vigorava naquele momento. Esta escola é relativamente recente e data do início da década de 1990. Segundo os gestores que passaram pela GERED (Gerência Regional), esta é uma escola que vem, ao longo do tempo, tentando inovar suas práticas educacionais e organizacionais em muitos aspectos e aproveitou bem as janelas de oportunidades abertas pela Escola Plural.

Atualmente, a Escola C trabalha com aproximadamente 1700 alunos, distribuídos em 3 turnos. Estes alunos estão agrupados em 44 turmas que foram constituídas, segundo os seus gestores, a partir

das idades e das experiências educacionais dos alunos. A distribuição das turmas é a seguinte: final do 2º ciclo (5ª série) são 10 turmas⁸⁵; 3º ciclo (6ª série) são 5 turmas, 7ª série são 4 turmas e 8ª série são 7 turmas. O ensino médio possui 16 turmas, sendo 10 a noite e 6 pela manhã. A enturmação segue o critério de idade, porém preserva a experiência escolar dos estudantes. As turmas da escola são divididas em grupos. Cada grupo de turmas tem um grupo de professores que as acompanham durante todo o ciclo. Cada disciplina do currículo obrigatório tem o mesmo número de módulos de aula (equalização da grade curricular). Os professores que fazem parte do quadro da escola, devem ter disponibilidade para uma reunião semanal envolvendo o coletivo de turno de trabalho, em outro horário que não seja o de aula. A escola vem realizando com regularidade e a cada dois anos, o seu congresso político pedagógico⁸⁶. Estes congressos tem sido um momento privilegiado, segundo os educadores desta escola, de reflexão coletiva do trabalho diário da escola. Porém, a participação vem sofrendo uma queda grande nos últimos anos, tanto de pais e alunos, quanto dos professores.

Apesar de ser uma escola que inovou muito nas suas práticas educacionais, quando há um exame mais cuidadoso da sua rotina, percebe-se que as referências da sua organização ainda continuam sendo as séries da escola tradicional. Percebemos isto em alguns dos documentos internos e nas falas dos professores e dos seus gestores, quando referiam-se às turmas utilizavam sempre 6ª, 7ª ou 8ª série. Contudo, nos documentos oficiais da Escola C há um grande cuidado em manter uma posição de que a escola vem inovando e agindo segundo as orientações da Escola Plural. Mas, mesmo neles é possível identificar que a organização da escola ainda carrega consigo a referência no modelo seriado. O relatório do 8º Congresso faz um importante diagnóstico da escola mostrando os seus avanços e entraves. Foram analisados os diversos aspectos do seu cotidiano e cabe citar a avaliação da sua organização que teve como título "Verticalidade do Ensino":

⁸⁵ Esta escola abrigava apenas o 3º ciclo e o ensino médio. Porém, por imposição da GERED foram obrigados a ter que aceitar as turmas de final do 2º ciclo – 5ª série. Este fato trouxe muita discussão dentro da escola, pois se a referência do funcionamento da Rede Municipal de Ensino são os ciclos e estes são formados pela idade dos alunos que devem conviver com seus pares, a chegada destas turmas contrariava o proposto pela Escola Plural. No entanto, a GERED e a SMED, segundo afirmaram alguns professores e funcionários, não deu importância a este argumento e manteve as turmas na escola. Este fato revela que a implementação dos ciclos de formação não é uma tarefa fácil, sendo que os próprios gestores municipais de educação se contradizem ao agir desta forma.

⁸⁶ Como estavam sendo formados os resultados do 9º Congresso Político Pedagógico, não tivemos acesso aos conteúdos do mesmo. Para esta pesquisa utilizaremos os dados do 8º Congresso, realizado em 2003.

| | AVANÇOS | ENTRAVES |
|-------------------------|---|--|
| VERTICALIDADE DO ENSINO | <ul style="list-style-type: none"> - Nenhum - pouco se fez na primeira metade da década passada. Hoje, parece que a proposta está renascendo com a necessidade de diálogo com a E. E. Vida Nova (nome fictício) - Ter acontecido na escola inteira. - Implementação do Ensino Médio como 4º ciclo bem antes que a PBH | <ul style="list-style-type: none"> - Não entendimento do que é ciclo de formação. - <i>Trabalho seriado dentro do ciclo</i> (grifo nosso) --- a falta de troca de experiências, não aproveitamento de relatórios feitos durante o ciclo -A criação de grupos interdisciplinares prejudicou as reuniões por área e a formação do currículo unificado. -Não implementado. - Falta de uma ponte entre o 3º e o 4º ciclo. -Falta de conversar com as Escolas que nos enviam alunos. |

(Projeto Político Pedagógico 2003 da Escola C, p 3)

Não há dúvidas que a comunidade escolar da Escola C reconhece que as referências na organização da sua escola ainda permanecem ligadas ao modelo seriado. E que uma parte considerável das mudanças que afirmam ter acontecido no seu funcionamento não aconteceram na intensidade desejada pela Escola Plural. Um olhar mais atento, como este feito pelo diagnóstico do 8º Congresso, permite ver que apesar das mudanças, ainda persiste muito da escola tradicional. Em outros pontos do documento, há um olhar crítico e corajoso da comunidade escolar sobre a escola que está sendo praticada e das dificuldades para modificá-la. Há, também, a consciência de que a utilização dos termos típicos de uma escola organizada em os ciclos de formação, acaba por encobrir as deficiências e problemas provocados pela organização seriada que ainda serve de base para o funcionamento diário da sua escola. É importante ressaltar que os problemas apresentados no diagnóstico acima ainda persistem e pouca coisa mudou entre o 8º e o 9º congressos. Isto foi confirmado pelo professor de física e de professor de história que reconheceram a persistência do quadro, com poucos avanços.

Não há dúvidas de que a Escola C conseguiu grandes avanços em relação à Escola A e à Escola B. Contudo, em relação aos ciclos de formação que podem ser considerados os carros-chefes da Escola Plural, podemos afirmar ainda que não foram implementados como propõe o desenho. As referências à série ou à fragmentação dos ciclos estão presentes nas falas dos professores, no horário escolar, na programação das avaliações trimestrais e foram reconhecidos pela comunidade escolar em seu Projeto Político Pedagógico. Existem evidências de que a Escola C avançou e chegou no limite que seu

coletivo de professores conseguiu implementar dos ciclos de formação. É o que reconhece um de seus professores ao afirmar que

“a escola continuou seu processo de construção e aceitou a implementação da Escola Plural. A escola teve eleições e ganhou uma direção aberta. A escola melhorou sua auto-estima, muitos projetos foram desenvolvidos. A escola está mais dinâmica, popular e cultural. Os ciclos estão preservados. A escola teve um momento de acirramento das posições. Havia grupos com interpretações diferentes. Os grupos conservadores ganharam força.” (João, professor de História em resposta ao questionário desta pesquisa)

Ao afirmar que os “grupos conservadores ganharam força”, parece referir-se ao fato de que aqueles professores que se opunham às mudanças propostas pela Escola Plural e efetivada na Escola C se organizaram e passaram a influenciar na organização e no cotidiano da vida escolar. Este grupo usa os referenciais da escola tradicional. E, ao que tudo indica, sua ação pode significar o aparecimento de um novo obstáculo aos avanços mais significativos em direção aos princípios propostos pela Escola Plural.

A análise das 3 escolas e os estudos do GAME/UFMG permitiram reconhecer que os ciclos de formação ainda podem ser considerados intenções a ser atingidas. As referências são as séries da escola tradicional, com todos os seus elementos característicos⁸⁷. Esta relação forte com a forma de organização tradicional tem impedido que outras transformações aconteçam nas rotinas das escolas da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte. Contudo, julgamos necessário verificar outros pontos importantes propostos pela Escola Plural para nos certificarmos das transformações que ocorreram nível da micro implementação. Tendo em vista, a diversidade e a complexidade das mudanças propostas pelo programa, passaremos a destacar como foi a implementação da proposta de currículo e de avaliação. Pois, entendemos ser estes, pontos de conflitos da Escola Plural.

A concepção de currículo proposta pela Escola Plural assegura que o aluno deveria ser sujeito de seu processo educacional, que este seria construído a partir de suas experiências sócio-culturais. O professor aparece nesta nova concepção, como aquele que trabalha estas experiências, dando a elas novos significados. A participação da comunidade na vida da escola aparece como um elemento importante a ser considerado na elaboração do currículo e do sistema de avaliação. Contudo, é na afirmação a seguir que fica evidente a concepção de conteúdo curricular para a Escola Plural,

“ao pensarmos em conteúdo curricular temos que superar a questão da grade curricular e do programa de conteúdos definido pela indústria do livro didático e que se coloca como um conjunto de verdades inquestionáveis, prontas e

⁸⁷ Estão diretamente relacionadas com a seriação, as seguintes características: uma lista de conteúdos e habilidades que correspondem a cada série (currículo); a evolução no sistema supõe a memorização e o domínio destas habilidades; as avaliações normalmente voltam-se para os conteúdos; o registro da avaliação acontece por meio de notas, porcentagem de acertos ou por conceitos, pois quem está sendo avaliado é o aluno e não o processo. Existem muitas outras características, mas, no momento, estas são aquelas que mais nos interessa ressaltar.

acabadas. Temos que pensar em conteúdos orientados pelo princípio da provisoriidade do conhecimento, partindo do pressuposto de que estamos construindo um conhecimento que não vai ter nunca um estado acabado, que vai ser sempre um processo marcado pelo contexto histórico e social. Temos que perceber que o conhecimento é resultado das relações que o homem estabelece com os outros homens, com o mundo e consigo mesmo, com vistas à instrumentalização para intervenção na realidade. Há que se superar a visão dicotômica de conteúdo escolar e conteúdo social que prevalece nas propostas curriculares atuais, de modo que os conteúdos escolares sejam trabalhados, não como um fim em si mesmo, mas, de forma significativa, com o caráter de explicitadores e desveladores de uma realidade em que possa intervir. Daí o caráter de transversalidade desses conteúdos." (SMED/PBH 1996, p 37 - 38)

Portanto, a proposta de currículo apresentada pela Escola Plural era ampla e envolvia os diversos espaços e tempos dentro e fora da escola. Ou seja, a diversidade de experiências humanas vividas pelas crianças, adolescentes e jovens ocupava o espaço central do processo educacional, antes dedicado aos conteúdos disciplinares. Tratava-se, pois, de uma ruptura com os conteúdos tradicionais, com o livro didático, com a forma tradicional de avaliação, com a concepção tradicional de aula etc. Mas, o que nos interessa aqui é como as escolas da rede municipal de ensino implementaram esta nova concepção de currículo.

A avaliação do GAME/UFMG de 2000 nos mostrou um cenário pouco alentador quanto às inovações curriculares ou a ruptura com a concepção tradicional de currículo. Neste caso, currículo é o mesmo que grade curricular. Ou seja, o tempo escolar dividido em disciplinas como matemática, português, história, geografia, ciências, arte, educação física, língua estrangeira. Cada uma destas, com um número fixo de módulos de aula por semana. E cada disciplina com uma lista de conteúdos específicos que seriam desenvolvidos durante o ano letivo. Neste caso, o papel da escola estava reduzido a um lugar de transmissão de conhecimento. A experiência educacional tinha um sentido restrito, ou seja, lidar com os conteúdos programáticos. A Escola Plural propôs a ruptura radical com esta concepção de currículo. Por isso, as escolas que compõem o sistema municipal de ensino deveriam implementar a concepção ampliada de currículo.

Mas, não é isto que a pesquisa do GAME detectou. Ao descrever os resultados de sua pesquisa, ele afirmou que a

"concepção de escola como espaço de transmissão de conhecimentos é ainda, bastante forte. Todos consideram que é indispensável cuidar dos conteúdos escolares e se apóiam nos Programas do Estado e nos PCNs. Da mesma forma, as escolas, de um modo geral, têm se preocupado em cuidar da educação geral dos alunos abordando assuntos que atendam à formação cultural. Neste sentido promovem pesquisas, exposições e a transmissão de conhecimentos dessa ordem. Aham, entretanto, que trabalhar só com projetos é limitar os horizontes dos alunos: é preciso garantir os conteúdos escolares 'universais'." (GAME/UFMG 2000, p 104)

A situação descrita pela pesquisa do GAME, foi a situação que encontramos nas três escolas que pesquisamos. A preocupação com os conteúdos escolares é muito forte. O argumento utilizado, por muitos professores, para permanecer centrando as suas aulas nos conteúdos do livro didático, ou em programas pré-estabelecidos, também, é o mesmo detectado pelo GAME, ou seja, seria imprescindível ensinar os conteúdos universais. Isto é explicado pelo o uso intenso do livro didático nas aulas de todas as disciplinas.

Na Escola A, percebemos a centralidade dos conteúdos no seu cotidiano de diversas formas: nas conversas informais com os professores e os alunos que aconteciam no intervalo (recreio), no depoimento da bibliotecária, nas respostas dos professores ao questionário, no sistema de avaliação, nos esquemas de aula e nos diários de classe. Eis o que disseram alguns professores quando indagados sobre o seu trabalho diário:

“Aulas expositivas, leituras, estudos dirigidos, correção das atividades com visto no caderno dos alunos e registro no diário. Avaliações com resultado em número de acertos, trabalho alguns aspectos comportamentais com os alunos também. Às vezes, trabalhos em dupla e em grupo muito raramente.” (Joana, professora de ciências em resposta ao questionário da pesquisa)

O depoimento de um outro professor não deixa dúvidas sobre a centralidade dos conteúdos na Escola A,

“As aulas são expositivas, mostro o conteúdo (recordando o conteúdo passado), explicando a importância de cada um. Explico o porque e não deixo os alunos fazerem mecanicamente, exijo raciocínio. Trabalho com o lúdico, mostro em aulas práticas em sala, parte do conteúdo. Crio objetos em sala. Utilizo exercícios, faço avaliação contínua, verifico se há aprendizagem, antes de ir para frente.” (Ana, professora de matemática em resposta ao questionário da pesquisa)

Quando falávamos dos ciclos, colocamos o depoimento da bibliotecária que afirma o uso intenso do livro didático no dia a dia da Escola A. Porém, é bom destacar novamente, pois o uso deste recurso didático revela o quão restrita é a noção de currículo adotada por um grande número de professores desta escola. Quando indagada sobre os recursos utilizados em sala pelos professores, a bibliotecária afirmou que

“o livro didático ocupa um papel fundamental no processo de ensino da escola. Os livros paradidáticos e literários ocupam o espaço de lazer.” (bibliotecária da Escola A, em resposta ao questionário da pesquisa)

Na Escola B, o próprio secretário afirmou, quando indagamos sobre a forma de trabalhar da escola, que ela “prima pelo conteúdo”. E que não abre mão de ensiná-los e exigi-los nas avaliações. A bibliotecária confirma esta preocupação com o conteúdo ao afirmar que o

"livro didático chega para todos os alunos – fundamental e do médio. Não chegaram ainda os livros de história, geografia e inglês. Mas, já foram escolhidos e deverão chegar em breve. Os professores usam muito o livro didático em sala de aula e solicitam outros de apoio. Há muitas queixas quando o MEC envia a 2ª opção. As queixas são que os livros são ruins. Há queixas da insuficiência de livros também." (Bibliotecária da Escola B, em resposta ao questionário aplicado para esta pesquisa).

Em vários depoimentos, os professores confirmaram a centralidade que os conteúdos ocupam na vida da Escola B. É evidente a visão restrita de currículo, mesmo depois de vários anos em que essa discussão vem ocupando a agenda das escolas da rede municipal de Belo Horizonte. O depoimento a seguir é significativo, pois revela a preocupação com os conteúdos nas aulas. Ao ser perguntado sobre a sua forma de trabalhar, o professor respondeu que

"Chego às 6:55, saio às 18:20, após 9 horas de aula com pequeno intervalo para o almoço. Geralmente as aulas são expositivas (enquanto o laboratório de biologia não funciona – já são 3 meses), utilizo DVDs e cartazes para enriquecer as aulas. Acordo vários alunos durante as aulas, chamo a atenção de vários alunos que não fazem as atividades propostas e não anotam a matéria, chamo individualmente alguns alunos que estejam prejudicando as aulas e, conseqüentemente, se prejudicando, para conversarmos e buscarmos solução para o problema, 'coloco' alunos para dentro da sala a cada troca de sala, exerço a minha função de professor-educador e volto para a casa (muitas vezes a pé porque o ônibus demora muito ou porque não há local para estacionar próximo a minha escola, sem ser pago – podemos pagar com esse salário?) quase sem energia para brincar com meus filhos e dar atenção merecida à minha esposa." (João, professor de Biologia da Escola B em resposta ao questionário para esta pesquisa)

As aulas expositivas e o comportamento de acordar os alunos durante as aulas, além de outras iniciativas do professor, demonstram que as suas referências são aquelas utilizadas nas escolas tradicionais e que os conteúdos ocupam um lugar central na sua rotina escolar. Mas este não é um caso isolado, além dos questionários que mostraram a grande incidência desta forma de trabalhar, nas conversas na sala dos professores durante o intervalo (recreio) é comum a preocupação dos professores com os conteúdos, os programas e as provas.

Na Escola C, apesar dos inúmeros projetos desenvolvidos, a sua rotina é marcada pela manutenção de um currículo, onde os conteúdos ocupam um papel central. No Projeto Político Pedagógico, no quadro que aparece com o nome de Interdisciplinaridade podemos perceber que a escola tem consciência de que o centro do seu processo educacional ainda são os conteúdos programáticos. Este reconhecimento aparece do lado dos entraves ao avanço da escola, em direção a uma organização próxima daquela proposta pela Escola Plural. Contudo, não se pode negar, apesar das

inovações que a escola se orgulha de implementar, que os professores não conseguiram ainda se desfazer por completo de uma visão mínima de currículo. Vejamos o que diz o quadro,

| | AVANÇOS | ENTRAVES |
|-----------------------|--|--|
| INTERDISCIPLINARIDADE | <ul style="list-style-type: none"> - Não houve - Reunião extra turno por grupos interdisciplinares - esboço de algumas tentativas de projetos - Rompeu com o fechamento de conteúdo escolar nas disciplinas, promovendo maior contato e articulação entre os professores das diversas disciplinas - formação de grupos de professores - não acontece sistematicamente - Teoricamente é um avanço, mas ... - Execução de trabalhos coletivos, mas não interdisciplinaridade propriamente dita | <ul style="list-style-type: none"> - Não deixamos de trabalhar as nossas disciplinas/ das <i>prioridades dos conteúdos</i> (grifo nosso) - Não ter competência acumulada para esse tipo de trabalho - Poucos avanços no campo teórico e prático - Barreira dos conteúdos conceituais. - Falta de interesse dos professores - Não há criação de projetos - Apesar de romper com o fechamento das disciplinas, essas deixaram de se constituir como grupos de professores que trabalham num mesmo campo conceitual, trocar conhecimento, experiências e propostas. - Falta entrosamento - Falta de tempo para elaborar projetos - Formação compartimentalizada do professor. - pouco espaço para reunião de área. |

(Escola C, Projeto Político Pedagógico, p 4⁸⁸)

Como já dissemos a própria comunidade escolar da Escola C reconhece criticamente que em relação ao currículo praticado no seu dia a dia, permanece a referência aos conteúdos tradicionais. Este reconhecimento é reforçado por um dos professores ao afirmar que a

“escola ainda não abandonou os conteúdos. Todos os professores, mesmo os mais avançados não deixa de tê-los como referência. A sequência dos conteúdos, normalmente segue o livro ou o que habitualmente os professores faziam antes da Escola Plural, quando seguíamos o programa do Estado ou a sequência dos livros didáticos. Se olharmos por cima, muita coisa mudou, mas se aprofundarmos o olhar, veremos que na sala de aula, continua tudo como era antes.” (Alberto, professor de História em resposta ao questionário elaborado para esta pesquisa)

⁸⁸ Os quadros foram transcritos do Projeto Político Pedagógico da Escola C. Segundo afirmou o diretor, nestes quadros foram colocadas as sínteses das posições dos diversos grupos de estudo sobre os diversos temas debatidos durante o Congresso.

Ao verificarmos o que está acontecendo na Escola C, mais uma vez, fica a impressão de que a escola chegou no limite de onde poderia chegar. Houve significativos avanços em todos os campos, principalmente no curricular. Mas, quando chega o momento de alterar de forma definitiva a sua rotina, o coletivo de professores não avança mais. Fica estacionado em alguns projetos coletivos, mas as aulas seguem centradas nos conteúdos. Além disto, fica claro, que os vários projetos desenvolvidos pela escola não são tratados como momento de aprendizagem e, para muitos professores, esta ocorre somente em relação aos conteúdos programáticos.

Assim, no que trata do currículo podemos afirmar, também, que é uma intenção a ser atingida pela Escola Plural. Ao que tudo indica pouca coisa avançou no interior das escolas neste campo de 2000 para cá, quando houve a avaliação do GAME. É comum ouvir dos professores que a SMED deveria estabelecer um currículo mínimo para cada ciclo e para cada ano do ciclo. Contudo, a equipe da SMED responde que isto é tarefa das escolas através dos seus PPPs e que estes deveriam conter competências necessárias a serem desenvolvidas em cada ciclo e não um elenco de disciplinas para serem memorizadas.

Além dos ciclos de formação e do currículo, as avaliações e os seus registros podem nos dar uma noção da relação entre a macro e a micro implementação da Escola Plural. E possibilitar a identificação das adaptações que ocorreram. Sobre a avaliação foi proposto que ela

“precisava ser compreendida como ação investigativa, capaz de apontar, para professores e alunos, os procedimentos necessários à construção do conhecimento formal, e que deveria orientar os profissionais de educação no processo amplo de formação humana pretendido pela Escola Plural.” (SMED/PBH 1996, p 15)

Neste contexto, a avaliação deixaria de ser um instrumento para medir a quantidade de conteúdos memorizados pelos alunos. E, por este motivo, se tornaria necessário inovar nas formas de avaliação. Além do proposto acima, a SMED pretendia que a nova forma de avaliação

“acabe com a dicotomia entre avaliação formal e informal, construindo um método múltiplo, em que as várias fontes de informação sobre o aluno sejam consideradas importantes, sem hierarquia de validade.

Que a avaliação seja considerada um aspecto integrante do processo de ensino-aprendizagem e desenvolvimento do educando.

Que a informação obtida nos processos avaliativos seja fonte de apoio ao educando em seu processo de escolarização, e não de argumento de autoridade para excluir o aluno.” (Idem, p 22)

Em um contexto como o previsto acima, não cabem mais as provas como centro do processo avaliativo. São necessários outros instrumentos que fogem ao modelo tradicional. No modelo tradicional são utilizados mecanismos que verificam o nível de retenção do conteúdo na memória dos alunos. Os alunos são avaliados não no desenvolvimento de suas competências. Neste contexto, a

prova aparece como um instrumento essencial. Além dela, os outros instrumentos centram-se nos aspectos cognitivos. Contudo, na proposta de inovação do processo avaliativo para as escolas da rede municipal de BH, não se questionam os meios de avaliação, mas a finalidade a que eles servem. Neste sentido, ela propõe uma avaliação participativa, envolvendo também a comunidade escolar.

Quanto aos registros das avaliações a Escola Plural propôs que eles deveriam considerar que

“o registro da trajetória dos alunos passaria, agora, também a ser responsabilidade do professor. Nesse sentido, deixaria de ser apenas um instrumento burocrático e normativo, para ser um instrumento de trabalho para o professor. O sentido do registro deveria estar voltado para pensar e redefinir o trabalho realizado na sala de aula, para trazer informações sobre o processo de aprendizagem dos alunos, tendo em vista os objetivos mais complexos estabelecidos para o processo de escolarização pela Escola Plural.” (SMED/PBH 1996, p 20)

Assim, não só a avaliação ganha uma concepção ampliada e com objetivos novos, como, também, o seu registro muda de perfil. O programa propunha a ruptura com as notas e os conceitos, pois estes dizem pouco sobre o processo de aprendizagem. As notas e os conceitos, como estava escrito nas orientações da SMED, servem apenas para mensurar o processo de retenção de conteúdos, muitas vezes, com o intuito de aprovar ou reprovar. Por esse motivo, ela propôs que os registros das avaliações sejam feitos coletivamente e que ao detectar problemas, em relação ao processo educacional, apontem alternativas para superá-los. Assim, entendemos que as fichas individuais com notas, porcentagens de acertos, conceitos, classificação dos alunos segundo rendimento e outras formas de registros que não consideram os aspectos globais do processo educacional dos seus atores principais (professores e alunos), estão fora do que propõe a Escola Plural.

Na Escola A percebemos que as provas ocupam um lugar central no processo de avaliação. O ano letivo, para efeito de registro, é dividido em 3 etapas com três meses cada uma. Ao final de cada etapa, há uma semana de prova que ocupa um espaço grande no processo avaliativo. Conseguimos acompanhar a semana de prova do 1º trimestre de 2007 que ocorreu entre o dia 02 e o dia 08 de maio. Percebemos que havia um clima de tensão neste período. Os alunos temiam um resultado ruim que inviabilizasse a sua aprovação. Os outros trabalhos avaliativos que identifiquei com os professores não fogem ao tradicional. É dado um tema do “programa” ou conteúdo lecionado e os alunos pesquisam sobre ele. Às vezes, aparecem temas como ecologia, sexualidade, afetividade etc., mas nada que fosse muito além do tradicional. As avaliações são individuais, ou seja, cada professor elabora e aplica os trabalhos que julgam adequados aos conteúdos trabalhados. Isto fica claro no depoimento da professora de geografia que serve como amostra para identificarmos como esta escola vem implementando seu processo de avaliação. Veja o que ela escreveu,

“converso com os alunos, como estão e se estão animados. Estabeleço um primeiro contato. Vejo se há tarefa de casa. Gosto de variar nas atividades – atividades formais e lúdicas (hoje mesmo falei que ia dar uma prova, porém, dei uma atividade em grupo, tipo brincadeira). Estou desenvolvendo jogos, pois eles gostam. Quanto a disciplina sou rígida (um aluno me disse: ‘professora a senhora varia do poodle ao pit-bull). Friso muito como deve ser a sala. Tento estabelecer um significado para as aulas. Sou mutante em sala – há momentos de brincar e distrair e há momentos sérios. *Dou provas. As provas valem 10 (avalia percentual)* (grifo nosso). Os alunos de agora estão tendo esta referência de prova, Dou Para Casa, ler e responder questões, entrevistas: esta semana entrevistaram pais sobre planejamento familiar. Minha aulas tem variações. Faço registros no quadro. Monto esquema de conteúdos no quadro. Mistura práticas tradicionais com não tradicionais. Às vezes, eu uso os computadores, porém hoje eles estão lentos e precisam de manutenção.” (Edite, professora de Geografia em resposta ao questionário para esta pesquisa)

Quanto ao registro de avaliação, há uma prática comum nas escolas da rede municipal de Belo Horizonte que é a elaboração de fichas que são entregues aos alunos com os resultados do seu desempenho. A ficha utilizada na Escola A foi aprovada no 1º Congresso Político Pedagógico de 2004. No Congresso, a elaboração e aprovação da ficha seguiram as orientações propostas pela SMED, dentro da proposta da Escola Plural. Portanto, deveria estar aberta para os processos educacionais e não focar o aluno a partir de um critério classificatório. Apesar de ser uma ficha bem construída, ela apresenta uma primeira parte que avalia o Processo de Formação, e diante das questões apresentadas em relação a cada aluno, os professores devem marcar uma das duas opções “Sim” ou “Demonstrou dificuldade”. Nesta parte aparecem questões como: respeitou regras coletivas; respeitou opinião do grupo; posicionou perante a turma e perante um pequeno grupo; trabalhou coletivamente; compreendeu a proposta de trabalho do professor; participou de atividades coletivas; demonstrou interesse. Há um espaço para a frequência.

Na segunda parte da ficha vem um espaço reservado para cada disciplina. Nesta parte os professores devem escrever o desempenho dos alunos em sua disciplina. Neste momento que fica evidente que as referências avaliativas estão presas a forma tradicional de avaliação. Por este motivo, os textos são genéricos, vagos e pouco esclarecedores. E ao que parece os professores construíram textos padrões, com variações de acordo com o desempenho do aluno. Neste caso, de acordo com o aluno, é só copiar o texto e não precisa pensar muito para fazer um registro cuidadoso. Veja alguns textos contidos em uma das fichas:

“O aluno realizou as atividades propostas, porém, ainda está em processo de assimilação. Demonstrou dificuldade na criação de desenhos com temas livres, solicitando várias vezes ajuda do professor ou dos colegas” (Arte)

"A (O) aluna(o) demonstrou interesse pelos conteúdos ministrados. Com a interferência do professor e ou colega aplica os conhecimentos adquiridos na disciplina." (Ciências) (extraído da ficha de avaliação utilizada na Escola A).

Na Escola B, a avaliação segue absolutamente os padrões tradicionais. As provas ocupam um lugar de destaque e são utilizadas como critério para classificação do aluno. A cada trimestre acontece a semana de prova. As provas abordam os conteúdos dos livros didáticos, ou trabalhados em sala de aula, segundo os programas de conteúdos tradicionais como o estabelecido para concursos ou o Programa Estadual. As provas são elaboradas individualmente por cada professor. Não há relação nenhuma entre um conteúdo e outro. Elas voltam-se exclusivamente para os aspectos cognitivos. Mas, as provas não são os únicos instrumentos de avaliação e não ocupam todo o processo. São utilizados trabalhos diversos. Aqueles a que tivemos acesso voltam-se para temas tradicionais, dentro dos conteúdos programáticos. Na Escola B o processo de avaliação é totalmente individual. Cada professor utiliza os meios e os instrumentos que julga adequado para sua disciplina. Veja o que diz o professor de português e línguas:

"uso constantemente o livro didático e, também, utilizo jornais, revistas, retroprojektor. Uso aulas expositivas e trabalho em grupo. Avalio dando provas – dando conceitos. Os conceitos envolvem responsabilidade, interesse e disciplina. No Conselho de Classe quando há divergência quanto a um aluno, a gente tenta chegar a um consenso." (João, professor de Português em resposta ao questionário para esta pesquisa)

Quanto ao registro na Escola B, pudemos observar que cada professor classifica os alunos segundo uma letra que varia de A a D. O professor registra primeiramente no seu diário de classe. Cada letra traz consigo um significado. Os significados de cada letra estão colocados no Boletim Escolar. A letra A significa que o aluno "atendeu plenamente", a B que "atendeu, bem", a C que "pode melhorar" e a D que "não atendeu, precisa de atenção especial". Os itens avaliados são quatro: "1- Participação\Cumprimento das tarefas", "2- Atitudes\Convívio social\organização", "3- Aprendizagem" e "4- Frequência (nº de faltas)" (extraído do "Boletim Escolar"). No boletim consta que o ano escolar é dividido em 4 bimestres⁸⁹. Não há outras informações no Boletim Escolar e, no Diário de Classe, há simplesmente o registro das faltas e a classificação do aluno segundo a letra. Cada professor processa e registra a sua avaliação individualmente. Somente nos Conselhos de Classe há

⁸⁹ Após a publicação da Lei Federal 5692/71, o ano letivo nas escolas brasileiras passou a ser dividido em bimestres. Ou seja, o ano letivo passou a ser dividido em 4 bimestres. Ao final de cada bimestre são fechadas as avaliações, com as suas respectivas notas. Esta forma de dividir o ano escolar aos poucos deixou de ser praticada após a Lei Federal 9394/96. A nova LDB facultou às escolas a organização do seu ano escolar. A SMED/PBH, a partir do momento que iniciou a implementação da Escola Plural, permitiu que as escolas organizassem o seu ano escolar da forma que melhor atendesse a sua comunidade. A escola B adotava até há pouco bimestre, somente há pouco tempo passou a adotar o trimestre.

trocas de informações sobre a situação dos alunos que não são alteradas nos diários dos professores. São simplesmente relatos de cada disciplina.

O registro das avaliações da Escola B é genérico e diz muito pouco sobre a situação dos alunos. Continuam avaliando o aluno individualmente, dando ênfase aos aspectos cognitivos. A escola encontra-se muito distante do proposto pela Escola Plural.

Na Escola C o processo de avaliação, também, encontra-se distante do desejado pela Escola Plural. Apesar de esta escola desenvolver inúmeros projetos extra-classe, as avaliações privilegiam o desempenho das atividades consideradas acadêmicas. Ou seja, seu processo avaliativo volta-se preferencialmente para provas e trabalhos em torno dos conteúdos trabalhados por cada disciplina individualmente. As provas acontecem trimestralmente e, como nas duas outras escolas analisadas, há uma semana especial para que elas possam acontecer. As questões das provas são elaboradas individualmente por cada professor, de cada uma das disciplinas escolares. Assim também acontece com os trabalhos de sala de aula. Há pouco diálogo entre as disciplinas, apesar dos projetos coletivos⁹⁰. O depoimento do professor de física é bastante esclarecedor ao afirmar que a Escola C, mantém a semana de prova e que as provas são elaboradas individualmente. Mas, é no Projeto Político Pedagógico que encontramos um retrato melhor do que é o sistema avaliação da escola. Na parte relacionada aos "entraves" aos avanços em direção a escola inclusiva, democrática e libertária, ele destaca que:

"- Os professores não aplicam prova, avaliação para os alunos (Há alunos que não sabem fazer, se comportar em uma avaliação)

(...)

- Falta do planejamento coletivo e interdisciplinar prejudica a avaliação

- Forma de registro muito pobre

(...)

- A avaliação ainda é muito subjetiva (falta delimitar, definir a nossa avaliação, embasados na delimitação dos objetivos e metas para cada ciclo)

- Cada professor faz o que quer e tudo fica muito solto.

(...)

- Não rompemos, em muitos pontos, com o tradicional, pois achamos que a realidade do nosso sistema educacional não comporta propostas tão libertárias."

(...) (PPP da Escola C, p 7)

⁹⁰ A Escola C conseguiu se organizar de uma forma bastante peculiar. Em primeiro lugar assegurou que cada disciplina tivesse o mesmo número de módulos de aula. Em seguida, os módulos passaram para 60 minutos cada um. E os professores desenvolvem os projetos coletivamente e extra-turno. A disponibilidade para a reunião semanal do grupo de professores do turno tem sido a exigência para os professores que vão trabalhar nesta escola. Por exemplo, o turno da noite faz o projeto de forma coletiva às segundas feiras de 14 às 17 horas. Estes projetos coletivos deveriam permitir as trocas de informações e os trabalhos coletivos. Não há dúvida de que muitas das mudanças que ocorreram nesta escola nasceram destes encontros. Porém, eles também serve para fortalecer grupos de professores que desejam manter práticas relacionadas à estrutura tradicional de ensino.

O que encontramos em termos de avaliação e de registro na Escola C está de acordo com a avaliação diagnóstica de seu PPP. Apesar, de ter institucionalizado as provas trimestrais, ainda há muita desorganização e falta de clareza sobre o que e para que avaliar. Quanto ao registro, realmente a ficha de avaliação desta escola é bastante tradicional. Em primeiro lugar ela divide o ano letivo em 3 trimestres. Ela é dividida em duas partes: a primeira volta-se para o "Processo de Formação Geral" e avalia se o aluno realizou atividades em sala de aula e em casa, pontualidade, compreensão da leitura etc. A segunda parte, trata da "Aprendizagem" e classifica os alunos como "Ótimo" - com desempenho de 80 a 100%, "Bom" com desempenho entre 60 e 79%, "Regular" com desempenho entre 30 e 59% e "Insuficiente" com desempenho entre 0 a 29% nas atividades desenvolvidas por cada disciplina.

A ficha de avaliação da Escola C nos revela que a escola conseguiu se adaptar bem, em alguns aspectos, ao que foi proposto pela macro implementação. Ou seja, conseguiu, por exemplo, uma nova organização da grade curricular, com módulos equalizados. E conseguiu desenvolver atividades que envolveram a participação da comunidade escolar como, por exemplo, os seus Congressos Políticos Pedagógicos. Em outros aspectos a escola pouco avançou. A ficha de avaliação talvez seja o documento mais significativo que encontramos, além dos depoimentos de alguns de seus professores, para demonstrar o quanto as rotinas dos professores ficam apegadas ao modelo tradicional de educação. E, por isso, estão longe dos objetivos da Escola Plural.

Estes pontos analisados até aqui nos mostram que a Escola Plural ainda é uma intenção. Não há dúvida de que uma proposta de macro-implementação interfere de alguma forma no nível da micro-implementação. Isto é, a proposta da Escola Plural com a diversidade de mudanças que propõe tem interferido em muitos aspectos da vida das escolas da rede municipal de ensino. Contudo, os dados aqui analisados não deixam dúvidas de que há uma convivência entre elementos da Escola Plural e elementos da escola tradicional. Os elementos da escola tradicional estão mais presentes naqueles aspectos rotineiros da vida escolar. Talvez por esse motivo eles são tão difíceis de serem modificados. Pois, estão no interior das salas de aula, onde somente os professores têm acesso e gozam de autonomia para isso. Assim, precisamos perguntar se a forma como se deu a implementação da Escola Plural pode ser considerada um fator decisivo para que esta política educacional atinja os seus objetivos.

5.2- O forma de implementação da Escola Plural e a sua interferência nos seus resultados

Neste momento procuramos identificar como foi a forma de implementação da Escola Plural. Segundo alguns autores existem 4 formas de implementar uma política pública. São elas: *top-down* ou

“de cima para baixo”, *bottom-up* ou “de baixo para cima”, “incremental” ou “parcelado” e a “*big-bang*” ou global. E estas formas de implementação estão relacionadas com o tipo de política, ao cenário político e social e aos objetivos da intervenção pública. A escolha de uma ou outra forma de implementação interfere nos resultados da política. Portanto, a forma de implementação é uma variável a ser considerada quando se busca compreender os motivos que levaram uma política a não atingir os objetivos que motivaram a sua produção (Rua 1998, Meny e Thoenig 1992, Martinic 2001, Costa 2004).

Tratando-se de uma política social que busca alterar comportamento e redistribuir recursos para alterar a estrutura social e reduzir as desigualdades, principalmente, quando acontece em um Estado democrático elas apresentam um grande potencial de conflito, por interferir em interesses consolidados e formas de agir bastantes enraizadas. Neste caso, a forma de implementação que assegura a maior continuidade no tempo e a efetividade da política, é a *bottom-up* ou “de baixo para cima” e a incremental ou parcelada. Esta estratégia de implementação busca construir coalizões de apoio à política, neutralizando os seus opositores e aumentando a sua demanda e a sua oferta.

No nosso modo de ver, a Escola Plural é uma política com alto poder de conflito. Isto acontece porque é uma política voltada para a redução das desigualdades educacionais e para a transformação social e, por isso, necessitou que a Prefeitura de Belo Horizonte investisse grande quantidade de recursos na sua implementação. Estes recursos, entre outras coisas, visavam atrair as crianças, adolescentes, jovens e adultos provenientes das camadas populares para as escolas municipais. E, buscavam também oferecer-lhes as condições para inserção e transformação social. Para atingir estes objetivos era necessário que as crianças e os jovens que acessavam as suas escolas, permanecessem nelas e desenvolvessem as suas competências e habilidades. Por isso, a Escola Plural propunha grandes mudanças na organização do seu sistema de ensino e das suas escolas. Estas mudanças não ocorrem sem que os seus atores principais queiram fazê-la, modificando seu modo de agir e alterando as rotinas escolares.

Assim, para que uma política como a Escola Plural avance e consiga resultados satisfatórios seria necessário utilizar como estratégia de implementação o modelo *bottom-up* e o modelo incremental. Procuramos neste momento identificar como foi implementada esta política educacional. E, como já dissemos anteriormente, a forma como acontece o processo de implementação interfere diretamente nos resultados da política.

No Caderno em que a SMED/PBH apresentou a proposta da reforma educacional, ela afirmou que estava

“devolvendo aos profissionais da Rede Municipal, aos pais e alunos, o retrato da escola que conseguimos captar nos inúmeros contatos que mantivemos com a comunidade escolar.” (SMED/PBH 1994)

Acreditamos que esta afirmação não é um artifício verbal para legitimar a reforma educacional. Em vários outros momentos houve por parte dos gestores municipais da área da educação a preocupação em estabelecer um diálogo com a comunidade escolar, buscando ajustar a reforma às suas demandas, sem, contudo, abrir mão dos seus princípios.

Esta intenção dos gestores ficou evidente um pouco mais à frente no documento, quando eles afirmaram que a

“construção deste trabalho que devolvemos às escolas teve a participação de coletivos muito diversos: diretores de educação das Regionais e suas equipes, equipes do CAPE e da SMED, coletivos de diretores de escola, de coordenadores de áreas, de professores e professoras, de pais e mães, alunos e alunas. É necessário avançar nessa construção coletiva, discutindo cada ponto, cada eixo norteador, cada proposta de ação, cada estratégia, etc.” (Idem)

Além disto, a SMED argumentou que a origem desta política educacional eram as diversas experiências inovadoras levadas a cabo pelos professores da rede municipal de ensino em suas unidades escolares. Ela propôs tornar oficial uma ação educacional que era tida como transgressora. Por isso, de acordo com os documentos oficiais, a Escola Plural já era praticada, porém de forma ilegal. O Programa propôs tornar estas experiências, uma prática legal e cotidiana na vida de sua rede escolar. Ou melhor, entendendo que estas práticas eram formas de burlar uma escola voltada para exclusão, seleção e hierarquização, a SMED acreditava que ao oficializá-las poderia transformar o seu sistema de ensino em um tipo voltado para a inclusão. E que o Programa já nasceria legitimado por uma prática educacional comum em muitas de suas escolas.

Estas experiências transgressoras foram chamadas de “Emergentes” e, segundo a SMED, elas foram incorporadas ao sistema municipal de ensino, como demonstra esta afirmação,

“essas experiências emergentes na Rede Municipal apontam uma concepção de educação e uma proposta de escola de escolar diferente do modelo culturalmente aceito (internalizado como o ‘ideal’). Entretanto a escola culturalmente aceita, aquela que vivemos como alunos e profissionais, transformou-se numa instituição ‘tão aceita’ que sua imagem impede de considerar e legitimar outras formas de organização.

Há uma tensão entre a escola ‘aceita’ e a escola ‘emergente’. A Rede Municipal s propõe a assumir a escola emergente. É o que os profissionais, pais e alunos esperam: que, a partir dessas práticas renovadoras das escolas, seja construída coletivamente uma Proposta Político-Pedagógica da Rede como um todo e que essa proposta seja assumida pelo Governo Municipal.” (SMED 1994)

O conteúdo do documento da SMED, está de acordo com o que afirmaram alguns dos gestores para esta pesquisa. A certeza de que as origens da Escola Plural estavam nas Escolas Emergentes foi confirmada por um ex-membro do CAPE e ex-gestor de educação de uma das gerências regionais,

"era um governo de esquerda"⁹¹. Os movimentos sociais esperavam muito. A proposta (da Escola Plural) veio do Miguel (Arroyo) e com os grupos locais que desejavam atender as escolas emergentes. Algumas direções de escolas emergentes foram chamadas para as discussões que aconteceram em 93 e 94. Havia pressa porque havia possibilidade de quebrar as mudanças, pois havia risco da direita ganhar as eleições e acabar com a Escola Plural." (Antônio, professor municipal, ex-gestor de uma das gerências regionais e ex-membro do CAPE em entrevista para esta pesquisa)

Não há dúvidas de que a origem da Escola Plural estava nas experiências inovadoras praticadas por algumas escolas da rede municipal de BH. Estas experiências, implementadas pelos professores, buscavam superar dificuldades geradas pelo sistema tradicional de ensino que vigorava nas escolas municipais. A Escola Plural buscou nestas experiências e nas teorias educacionais que propunham a superação do modelo tradicional de educação, a inspiração para o seu desenho. É o que afirma a Gestora Municipal de Educação à época do desenho e do início da implementação da Escola Plural,

"não tínhamos um projeto pronto e acabado para sugerir. Sabíamos que era necessário construir esse projeto e que essa construção deveria ser feita coletivamente, para que fosse democrática como a sociedade estava exigindo.

Como mencionei, a rede vinha implementando projetos pedagógicos em cada escola, decididos pelo seu próprio corpo docente. Os projetos eram muito diversificados. Cada escola introduzia uma inovação com os recursos humanos de que dispunha e com o apoio da SMED, como o ensino de línguas (inglês, francês), recuperação, atividades artísticas, esportivas, etc. Entre as nossas primeiras providências foi o levantamento dessas experiências mais significativas. Para tranquilizar os professores todos os projetos significativos seriam mantidos." (Vasquez, em resposta ao questionário aplicado para esta pesquisa)

Em muitos outros documentos, a SMED deixava evidente que a origem da Escola Plural estaria nas experiências significativas implantadas pelas escolas municipais. E a sua implementação deveria acontecer a partir da participação das comunidades escolares que construiriam o projeto político pedagógico para o funcionamento da unidade escolar, de acordo com as demandas de cada uma delas.

Apesar desta origem nas experiências educacionais inovadoras, fica evidente que havia uma acomodação de um número significativo de escolas do sistema municipal de educação de BH, dentro do modelo tradicional de organização escolar e de ensino. Isto nos leva a pensar que as experiências

⁹¹ Aqui o entrevistado faz referência à frente partidária que assumiu o governo municipal de Belo Horizonte, juntamente com o prefeito Patrus Ananias de 1993 a 1996. Era uma frente de esquerda, tendo como um de seus principais partidos, o Partido dos Trabalhadores (PT).

emergentes não estavam disseminadas nas diversas escolas da rede municipal. Podemos arriscar a dizer que estava em um número limitado de escolas. No nosso entender, o sistema municipal de ensino tinha como referência principal, o modelo tradicional de escola e de educação. Isto ficou evidente no diagnóstico feito pelos técnicos da SMED quando era elaborada a Escola Plural. E as experiências emergentes, aconteciam em algumas escolas e para enfrentar problemas pontuais, sem, contudo, propor alterações mais radicais no sistema. Veja o que o GAME constatou em sua pesquisa,

“A implementação da proposta trouxe muita insegurança e insatisfação a um grande número de profissionais que atua na escola. Observou-se que essas opiniões estão ligadas a posturas conservadoras e atuam em escolas que, atendendo prioritariamente a uma camada média da população, delineavam, juntamente com a comunidade de pais, um ideal de escola bem próximo da perspectiva de escolarização tradicional centrada na transmissão de conteúdos escolares. Para esses a implantação da Escola Plural trouxe retrocesso à dinâmica das escolas que eram consideradas ‘escolas referência’ na região, com vagas disputadas na comunidade e com pais confiantes na qualidade do conteúdo ministrado pela escola.” (GAME/UFMG 2000, p 61)

Mesmo com tudo isso, a Escola Plural pode ser considerada uma política educacional construída a partir das experiências educacionais das escolas municipais de Belo Horizonte. Estas experiências buscavam, entre os seus objetivos, tornar a educação acessível e efetiva para as crianças e jovens, principalmente, das regiões vulneráveis da cidade. Por isso, a Escola Plural surgiu de “baixo para cima” ou *bottom-up*. Além disto, um grande número dos gestores municipais que estiveram ou estão à frente da SMED/PBH são provenientes de escolas que viveram estas experiências inovadoras. Este fato aumentou as suas chances de avançar, já que havia uma grande identificação de uma parcela importante dos professores, que são os encarregados de implementá-la, com o programa. Este fato fez aumentar a demanda pela nova política educacional, como nos alertou Corrales (Corrales 1999).

Apesar de a Escola Plural ter sido uma política educacional que nasceu “de baixo para cima”, o seu processo de implementação aconteceu de forma global. Ou seja, buscou-se alterar de forma radical e num curto espaço de tempo toda a estrutura do sistema educacional da Prefeitura de Belo Horizonte. O primeiro dos oito eixos norteadores da Escola Plural propôs “uma intervenção coletiva mais radical”, para isto os gestores pretendiam

“intervir nessa lógica e nessa cultura escolar. Sabemos que nossa pretensão é mais arriscada do que deixar intacta a máquina que produz a exclusão e os altos índices de fracasso de mais da metade das crianças, adolescentes e até jovens e adultos dos setores populares. Guia-nos a convicção de que concentrar os esforços da Rede Municipal de Belo Horizonte apenas em minorar os estragos, os efeitos em algumas porcentagens cada ano, sem ir a raiz do problema não é a melhor forma de garantir o direito popular à educação e à cultura. Propomos construir coletivamente um novo ordenamento para a Educação Básica da Rede

Municipal, que seja mais democrático e igualitário que o atual." (SMED/PBH 1994)

A SMED pretendia, então, uma intervenção profunda e em todo o sistema educacional de Belo Horizonte em um período curto. Pretendia-se nos anos de 1995 e 1996 modificar as estruturas, os objetivos, a organização do sistema e das escolas municipais de Belo Horizonte. No quadro a seguir fica claro o cronograma da implantação da Escola Plural.

QUADRO DE IMPLANTAÇÃO

| ESPECIFICAÇÕES ESCOLARES | 1995 | 1996 |
|--------------------------|---|---|
| Pré a 4ª série | - implantação do projeto educação infantil no Pré-escolar - Dar preferência aos alunos que completaram 7 anos até 31/12/95 - implementação do 1º e 2º ciclos de formação | - Criação do 3º ano do 2º ciclo de formação |
| 1ª a 4ª Séries | - Implementação do 1º e 2º ciclos de formação | - incluir as crianças com 6 anos - criação do 3º ano do 2º ciclo de formação |
| Pré ou 2ª a 8ª séries | - implantação do projeto de Educação infantil no pré-escolar - Dar preferência aos alunos que completaram 7 anos até 31/12/95 - implementação do 1º e 2º ciclos de formação sendo que a inclusão da 5ª série será opcional. - Elaborar projeto que incorpore os desdobramentos relativos ao 3º ciclo - implantação do projeto de educação de jovens e adultos | - Absorção da 5ª série no 2º ciclo de formação. |
| 5ª a 8ª séries | - implementação opcional dos ciclos de formação - Elaborar projeto que incorpore os desdobramentos relativos ao 3º ciclo. - Implantação do projeto de educação de jovens e adultos | - Implementação do 3º ciclo de formação |
| 2º Grau | - Implantação opcional do 2º grau - Elaborar um projeto que incorpore os desdobramentos da Escola Plural para o 2º grau | - Implantar o projeto 2º grau |

(SMED/PBH 1994)

Para cumprir o cronograma proposto, a PBH e a SMED se desdobraram em um grande esforço de mobilização. Segundo alguns gestores eram mais de 100 reuniões nas escolas municipais por mês, além dos cursos e encontros que aconteciam no CAPE, na SMED e nas Regionais. Este esforço garantiu que vários aspectos do desenho da Escola Plural fossem implantados nos anos de 1995 e 1996. Esta opção pela implementação global ou *big bang* foi explicada de diversas formas,

"havia a possibilidade de quebrar as mudanças, pois havia risco da direita ganhar as eleições e acabar com a Escola Plural" (ex-membro do CAPE, ex-gestor de uma das regionais e professor municipal)

"optou-se, então, por um implantação geral mas discutida, negociada e dialogada em cada escola" (ex-membro do CAPE na época da implantação e atual professora na FAE/UFMG)

"quando se deseja mudar algo, muda-se de uma vez. E assumimos todos os riscos da mudança. Quando não se quer mudar nada, utiliza-se a mudança gradual. Toma-se um certo número de escolas como piloto ou referência e a partir daí vai implantando no resto. Esta forma de implantação não vai em frente, porque nos primeiros problemas que aparecem desiste-se da mudança. Por isso, a Escola Plural procurou mudar de uma vez, para assumir e resolver todos os problemas que aparecessem." (Professor na época da implantação da Escola Plural e atualmente membro da Gerência de Planejamento e Informação)

Apesar das negociações e do diálogo, a Escola Plural foi implementada de forma global. Como já afirmamos, esta forma de implantação traz consigo sérios riscos para a política que está sendo proposta. Isto ocorre porque os conflitos tenderão a ser grandes e em diversas frentes, principalmente quando é uma política como a Escola Plural que propõe uma mudança radical no sistema educacional.

Assim, a escolha por esta forma de implementação da Escola Plural, com todas as justificativas dadas pelos gestores, aumentou as chances de seu insucesso. Pois, foram muitas mudanças propostas para um curto espaço de tempo. Quando uma política pública propõe alterações grandes no modo de agir e em uma cultura fortemente enraizada de uma determinada comunidade, sugere-se que ela seja gradual e que haja grande interação entre os seus implementadores e beneficiários. Neste caso, percebemos que a escolha pela implementação global colocou em risco a Escola Plural. Mesmo sendo esta uma política educacional com forte vinculação com as práticas inovadoras de muitos dos professores que compõem o quadro da Rede Municipal de BH e uma demanda das crianças, adolescentes e jovens que frequentam as escolas do sistema municipal de ensino.

5.3- O modelo de organização e de gestão e a sua interferência nos resultados da Escola Plural

Segundo Nogueira, o modelo de organização de uma política pública compreende a distribuição das responsabilidades e capacidades decisórias entre os âmbitos e níveis de governo, os

mecanismos de coordenação, a definição dos processos de trabalho e o marco normativo. E o seu modelo de gestão envolve as modalidades de funcionamento, a administração dos recursos, a flexibilidade frente às circunstâncias sob intervenção, a articulação com o meio, a inovação proposta etc. O modelo de organização provém o marco para ação. Ou seja, cria os instrumentos legais e provê os recursos para a implementação ou ação. E a gestão é a ação, isto é, a intervenção pública quando a política ganha vida e deixa os centros decisores (Nogueira 1998).

Diante disto, Nogueira propõe um modelo analítico com 4 tipos diferentes de gerenciamento e gestão das políticas. Estes tipos apresentam características diferenciadas, como já citamos. Entre estes, destacamos o tipo que ele chamou de políticas que exigem uma “baixa programabilidade e elevada interação com os destinatários”. Políticas que apresentam este perfil são elaboradas para situações particulares dos beneficiários. Estas situações que afetam determinados grupos sociais demandam uma intervenção governamental para a superação do problema enfrentado por este grupo, pois, se o problema persistir, outros problemas maiores surgirão e agravarão a situação inicial.

As políticas que se enquadram neste tipo, dependem para o seu êxito de modificações de valores, comportamentos e atitudes por parte dos destinatários e, também, dos implementadores. Por isso, estas políticas exigem uma baixa formalização, pois os problemas que demandaram a intervenção são complexos e complexas devem ser as formas de intervenção. Como os problemas são de alta complexidade, difíceis de serem formalizados pelas avaliações técnicas, a sua solução depende da interação entre implementadores e beneficiários, da mudança de comportamento tanto dos implementadores quanto dos beneficiários e, finalmente, depende dos acordos acertados entre os gestores e implementadores e entre os implementadores e beneficiários. Por este motivo, políticas deste perfil exigem uma grande interação entre os principais atores envolvidos com ela.

Segundo os documentos da SMED, a Escola Plural surgiu com o objetivo de intervir no sistema educacional da Prefeitura de Belo Horizonte. A intervenção foi motivada pela certeza de que havia uma cultura escolar fortemente enraizada que tornava as escolas municipais excludentes para os setores populares da sociedade. Por isso, era necessário “intervir nas estruturas excludentes do sistema escolar e na cultura que legitima essas estruturas excludentes e seletivas.” (SMED/PBH 1994). A intervenção tinha como objetivo a criação de uma escola que acolhesse as crianças, adolescentes, jovens e adultos oferecendo-lhes as condições necessárias para desenvolvimento das competências para a sua inclusão social e, também, para a transformação das estruturas injustas que persistem na sociedade. Portanto, o sistema educacional que se buscava criar com a Escola Plural era voltado, especialmente, para os setores populares da sociedade.

Assim, o Programa estabelecia os princípios gerais de funcionamento da Rede Municipal, os "princípios orgânicos" destacados pelo GAME. A democracia e a participação é um dos princípios defendidos pela Escola Plural. Neste sentido os documentos oficiais afirmavam que a

"Escola Plural reconhece o ambiente escolar como um espaço de direitos e de inclusão, caracterizado pela diversidade cultural, de ritmos e processos, de experiências e de identidades. É assim que a pluralidade se constitui na escola municipal: na singularidade do aluno e do profissional, da sala de aula, da escola e da comunidade.

Portanto, a Administração Escolar deve se pautar nos princípios da democracia e da participação coletiva. É por isto que a Rede Municipal vem construindo instâncias de participação e de decisão, desde o interior da organização das escolas (colegiados, assembleias, associações, grêmios estudantis), até espaços coletivos onde se estabelecem as relações externas entre escolas e sociedade (os sindicatos, os colegiados de diretores, o Colegiado Especial da SMED - CESMED, o Conselho Municipal de Educação)." (SMED/PBH 1999, p 41)

Neste ambiente de democracia e de reconhecimento da diversidade de cultural, o programa reservava para cada uma das unidades escolares a tarefa de construir o seu Projeto Político Pedagógico (PPP). O PPP deveria ser construído pela comunidade dentro do princípio da gestão democrática e do reconhecimento da educação como um direito social e universal. É ele que traçaria as linhas gerais de funcionamento e organização das escolas. Nele estaria contido o currículo escolar, as formas de avaliação e de registros dos seus resultados, a distribuição dos módulos/aula para cada disciplina e tempo de duração de cada aula, a distribuição dos docentes entre as turmas⁹², a coordenação escolar, os projetos coletivos da escola e muitas outras ações que fazem parte da vida escolar. Os projetos pedagógicos deveriam ser legitimados pela comunidade escolar.

Além dos PPPs, temos que destacar aqui a importância dada por outras formas de participação, assegurada pela Escola Plural. Entre elas se destacam o Colegiado Escolar, a Caixa Escolar, as Assembleias Escolares e a eleição dos diretores escolares. As Assembleias Ordinárias deveriam ser realizadas pelo menos duas vezes a cada ano, como estabelecia a legislação para o calendário escolar. Entre outras coisas, elas têm o poder de aprovar ou rejeitar a prestação de contas da escola, aprovar calendário escolar, decidir sobre problemas e apresentar soluções para eles. A participação nelas é um direito da comunidade escolar, sem restrições. O colegiado é um órgão gestor da escola que juntamente com os diretores decide sobre problemas que fogem do alcance do diretor individualmente, elabora a pauta das Assembleias, aprova o uso dos recursos destinados para as escolas etc. O Colegiado é formado por representações de alunos, pais, professores, funcionários da escola e direção.

⁹² O número de docentes em cada escola foi definido por lei de acordo com o número de turmas. Neste sentido, multiplica-se o número de turmas por 1,5 e teremos o número de professores da unidade escolar. A distribuição destes professores nas tarefas diárias da escola fica a cargo da própria escola através das decisões coletivas. Cada escola tem uma experiência diferente na distribuição dos professores e na organização dos seus tempos.

A Caixa Escolar cuida dos gastos e das prestações de contas dos recursos da escola. É formada por representações dos diversos segmentos da escola. Por fim, as eleições de diretores em que é garantido o direito da comunidade escolar de escolher os diretores para um mandato de 2 anos. A participação é facultada a alunos, pais, professores, servidores das escolas, segundo a lei. Nas eleições abre-se um amplo debate sobre a produção pedagógica da Escola.

A participação vem ocupando um espaço central para a Escola Plural. Ela passou a ser vista, não apenas como um instrumento necessário para legitimar as ações das escolas e da rede municipal de ensino, mas, principalmente, para intervir e decidir coletivamente sobre a vida escolar. A participação se transformou em um momento de intensa interação entre a escola e a comunidade a que serve. E, evidentemente, que esta relação entre escola e comunidade, interferiu nas relações diárias entre professores e alunos. No modelo de escola proposto pela Escola Plural, as relações assimétricas entre professores e alunos, marcadas pelo medo e pela arbitrariedade foram criticadas e questionadas. No processo educacional em um ambiente democrático, regido pelo princípio do direito e da participação, o diálogo e a interação deveria ser uma rotina nas escolas.

A Escola Plural pelas as suas características e complexidade se encaixa no modelo proposto por Nogueira, de "baixa programabilidade e alta interação com os seus beneficiários". Políticas com este perfil exigem a participação dos seus beneficiários para que venham a se efetivar. O programa reservou grande autonomia para as suas unidades escolares interagirem com suas comunidades e construir o modelo educacional que mais se adeque às suas demandas, dentro daqueles princípios estabelecidos por ele. Apesar da complexidade da Escola Plural, o modelo de organização e gestão adotado pela SMED/PBH para o seu sistema educacional, garantiu os espaços de participação necessários para a sua implementação.

Contudo, quando olhamos para as escolas e analisamos como está acontecendo esta interação com a comunidade escolar, através da participação, percebemos que há problemas relacionados à implementação da participação. Por exemplo, o GAME ao avaliar os processos de comunicação interna à escola, identificou que

"os registros das Assembléias Escolares evidenciam a abordagem de assuntos como: calendário escolar, prestação de contas da Caixa Escolar, eleição de diretoria para o Conselho Fiscal e aquisição de materiais que a escola necessita. Percebeu-se que essas Assembléias limitam, quase sempre, ao tratamento de assuntos administrativos." (GAME/UFMG 2000, p 77 – 78)

Além disto, nas três escolas que pesquisamos podemos verificar que na Escola A, apesar da sua criação em 1992, somente em dezembro de 2003 realizou o seu 1º Congresso Político Pedagógico. A Escola B não realizou o seu congresso e, portanto, utiliza um Projeto Político Pedagógico de 1991, anterior à Escola Plural. A Escola C, no entanto, já realizou o seu 9º Congresso Político Pedagógico.

Os reflexos disso são sentidos no dia a dia das escolas. Na Escola A conseguimos identificar que existe a busca de formas alternativas para o trabalho diário que rompa com o tradicional. Há o desejo de redesenhar a sua organização interna, de modificar sua forma de avaliação e de registro. Na Escola C percebemos que várias experimentações são feitas para tentar resolver os seus problemas diários e melhorar a qualidade do trabalho desenvolvido.

No entanto, a Escola B se mantém atolada nas práticas tradicionais, com baixa participação dos pais na vida da escola. E, agora ela vive uma situação inédita e conflituosa, ao ter sido obrigada a receber os alunos de uma das regiões mais pobres e degradadas de Belo Horizonte. A chegada destes alunos tem mostrado que a sua estrutura de funcionamento é desatualizada e fechada. Por isso, os problemas se avolumam e o estresse diário também. Nos dias que passamos na escola era comum encontrarmos até 15 alunos na coordenação pedagógica, por problemas de indisciplina. Percebemos que a coordenação passou a fazer, principalmente, o trabalho disciplinar.

Por fim, percebemos que os espaços de participação existem e dependem muito da disposição ou iniciativa dos professores e da direção das escolas em ampliá-los e torná-los participativos e democráticos. A interação com a comunidade escolar depende muito destes espaços. A presença da comunidade nestas arenas participativas, legitima o fazer diário da escola e provoca os questionamentos necessários para escola avançar em direção a uma prática mais inclusiva. A maior ou menor participação da comunidade na escola depende, em grande medida, da forma que ela é chamada para participar. Quando a comunidade é chamada apenas para receber os "boletins" e para ouvir as críticas ao comportamento e desempenho dos alunos, há um desinteresse geral. Mas, quando a escola se abre para a participação efetiva como em festas, assembléias, oficinas, reuniões, encontros, cursos, esporte, festivais, mostras, seminários e congressos, a comunidade se sente responsável e apóia seu fazer diário. Nas avaliações do GAME e nas nossas observações percebemos que existem situações muito distintas nas escolas. Porém, onde a participação é tratada com seriedade, as mudanças em direção à Escola Plural aparecem com mais intensidade.

5.4- A distribuição dos custos e dos benefícios da Escola Plural e os seus resultados

O custo e o benefício de uma política pública é uma variável importante a ser considerada quando avaliamos os seus resultados. A disposição para a colaboração ou para o veto a uma política depende dos custos ou benefícios que os interessados (stakeholders) terão. Existem políticas que apresentam custos pequenos e dispersos entre os diversos segmentos da população, por isso, a oposição a elas é pequena. Outras apresentam custos altos e concentrados, por isso, a oposição é forte.

O mesmo acontece quando se observam os benefícios produzidos por uma política, aqui, porém, a mobilização a favor é que apresenta intensidades diferentes dependendo do ganho.

Foi olhando as políticas a partir dos seus ganhos e perdas (custos e benefícios) que foi construída uma importante tipologia. Esta contribui para identificarmos o potencial de conflito produzido pelas políticas. Assim, segundo Meny e Thoenig, Corrales e Costa, as políticas podem ser classificadas em 4 tipos diferentes. Ou seja, existem aquelas que apresentam “benefícios dispersos e custos dispersos”; outras apresentam “benefícios concentrados e custos concentrados”; existem outras que apresentam “custos dispersos e benefícios concentrados” e, por fim, aquelas que apresentam “benefícios dispersos e custos concentrados” (Meny e Thoenig 1992, Corrales 1999, Costa 2004).

Para as nossas análises da Escola Plural, o tipo que nos interessa é a que apresenta benefícios dispersos e custos concentrados. Para Corrales, políticas com este perfil são aquelas que encontram maiores dificuldades de implementação. Isto acontece porque os custos recaem sobre um grupo específico. Diante disto, ele tenderá a reagir de forma intensa para vetar a política proposta. Quando este grupo é reduzido, aumentam as possibilidades de mobilização para o veto. Isto acontece porque existe um cálculo racional, ou seja, os atores tenderão a agir racionalmente. Ao efetuarem o cálculo de que os recursos necessários para vetar a política são menores do que aqueles que perderão caso ela seja executada, não há dúvidas de que farão o possível para vetá-la. Em muitos casos, levarão ao limite a sua mobilização, principalmente, quando a sensação de perda for grande.

Por outro lado, o mesmo não acontece com os beneficiários da política. Como os benefícios são dispersos, a sensação de ganho é pequena. Neste caso, não existe nenhum motivo para a mobilização. Aqui também, o cálculo é racional. Os recursos gastos na mobilização em favor da política são superiores aos benefícios tragos por ela. Isto acontece porque o número dos beneficiários é grande, ou está disperso territorialmente, dificultando e encarecendo a sua mobilização. Como, neste tipo de política, a sensação de ganho é pequena a tendência dos beneficiários é não mobilizar-se em favor dela.

Os opositores encontram motivos maiores para mobilizar-se ou para não executarem a política. E, por outro lado, os beneficiários não encontram motivos para mobilizarem a favor dela. Há um peso favorável para aqueles que pretendem vetar a política que está sendo implementada. Com isso, as chances de que ela possa atingir os logros planejados são reduzidas. Em muitos casos, os gestores públicos preferem abandoná-la, evitando o ônus de uma política fracassada.

Entendemos que a Escola Plural é uma política que apresenta este perfil. Ou seja, o seu custo é alto, principalmente, para os professores. Estes se sentem perdedores com a nova política educacional, pois a sua rotina de trabalho está sendo questionada e terão alterá-la para poder implementar a Escola Plural. Esta alteração é acompanhada do aumento da carga de trabalho. Pois, como adverte Velarde, a

execução das políticas públicas exige dos operadores de ponta do sistema público a criação de determinadas tecnologias que adaptam o desenho da política à realidade do ambiente que sofre intervenção e que torna possível a sua execução. Esta tecnologia e a forma como há a execução da política criam rotinas que são difíceis de serem alteradas, pois advêm de um conhecimento teórico e prático dos operadores e do automatismo na execução das tarefas necessárias para sua implementação (Lipsky 1999, Velarde 2007)

A mudança na rotina vem exigindo a construção de uma nova tecnologia no trabalho diário do professor das escolas da Rede Municipal, pois a forma como trabalhavam não serve mais diante da Escola Plural. A construção das novas tecnologias de trabalho diário e das novas rotinas exige um aumento na carga de trabalho. Este aumento da carga de trabalho não veio acompanhado da devida compensação financeira. Os reajustes salariais que aconteceram a partir do início da sua implantação foram dirigidos a todos os professores indistintamente, tanto quem procurou trabalhar dentro das prescrições da nova política educacional, como aqueles que se opunham a ela. Esta maneira de conceder os reajustes salariais não estimulou a adesão a Escola Plural.

A nossa certeza de que a Escola Plural exigia uma mudança na rotina de trabalho dos professores advém do seu desenho e das reações que se seguiram ao início da sua implementação. Em linha gerais,

“o Programa propõe a alteração radical da organização do trabalho escolar, com a instituição de novos tempos e espaços escolares. Propõe o rompimento com os processos tradicionais e tecnicistas de ensino que se baseiam na concepção cumulativa e transmissiva de conhecimentos; elimina os mecanismos de reprovação escolar próprios da concepção seletiva e excludente de avaliação do ensino, faz críticas às relações unidirecionais em que apenas o professor avalia e tem esse poder, e introduz uma nova relação educativa onde todos avaliam todos. O Programa propõe uma nova relação dos sujeitos com o conhecimento, buscando novos significados para o conteúdo escola numa perspectiva globalizadora e interdisciplinar.” (GAME/UFMG 2000, p 19)

Como vimos, a Escola Plural propôs o abandono das práticas rotineiras, consideradas tradicionais. Ela faz, pesadas críticas ao que é comum no dia a dia de trabalho de muitos professores. E propõe modificar estas rotinas, fortemente enraizadas na cultura escolar e entre os professores. Entendemos que não se trata de uma tarefa fácil, alterar estas rotinas. Em parte, isto acontece porque há uma naturalização do modelo de escola tradicional. Portanto, não é concebível, para um grande número de professores, pais, alunos e comunidades escolares, uma escola sem conteúdo pré-definido, sem prova e sem reprovação.

Segundo os seus autores, a Escola Plural buscava a inclusão e a efetividade da escola, principalmente, para os alunos provenientes das camadas populares. Em diversos momentos do

Caderno de 1994 e em outros documentos, havia a afirmação de que a escola que se procurava construir era voltada para as classes populares. Talvez este seria um motivo importante para que não houvesse resistência à sua implementação. Foi esta a sensação que teve uma das suas ex-gestoras ao afirmar que

“não esperava tantos conflitos, não esperava tanta divergência diante da idéia de uma escola para todos, de acolher os pobres e procurar formas mais específicas de ensino.” (ex-membro do CAPE, professora da FAE/UFMG)

A renovação educacional proporcionada pela Escola Plural tinha custos altos e estes estavam direcionados, principalmente, para os professores. Evidentemente, que houve reações e estas reações se transformaram em conflitos, como ficou evidente no depoimento acima. Assim, para compreendermos o tamanho do ônus assumido pelos professores e o potencial de conflito, julgamos ser necessário fazer uma rápida comparação entre as principais características da escola tradicional e do modelo proposto pela Escola Plural. As características da escola tradicionais fazem parte da rotina de funcionamento de grande parte dos sistemas educacionais que vigoram no país e são amplamente aceitas pela sociedade e praticada pelos professores. Neste sentido, propomos o seguinte quadro resumo, com as principais características dos dois modelos de escola:

CARACTERÍSTICAS GERAIS

| ESCOLA TRADICIONAL | ESCOLA PLURAL |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Organizada em séries que evoluem a medida que a tornam mais complexos os conteúdos programáticos; - A enturmação ocorre levando em conta apenas os aspectos cognitivos. Isto leva a formação de turmas homogêneas. - Os conteúdos programáticos e as habilidades decorrentes deles estão no centro do processo educacional. - As avaliações levam em conta a capacidade de retenção dos conteúdos. Cada professor avalia individualmente os seus alunos, tendo a prova como principal instrumento. - Os resultados da avaliação são apresentados pelo professor em forma de notas. - A progressão no sistema depende do êxito nas avaliações que são mensuradas e traduzidas em notas. Para seguir a série seguinte, o aluno deve atingir uma porcentagem mínima. - Normalmente é grande o número de reprovação, retenção e evasão. - A participação da comunidade acontece quase que exclusivamente nas entregas de resultados ou quando os pais são chamados para colaborar financeiramente com a escola ou para ouvir reclamações sobre o filho. - A disciplina é imposta através de regras rígidas que não cumpridas, geram punições diversas. - A concepção de currículo é restrita. Normalmente estabelece uma lista de conteúdos específicos para cada série. Além de definir as disciplinas para cada série, com os respectivos números de módulos/aula para cada uma. - Os cargos e os papéis de cada indivíduo são definidos previamente. Há uma rígida hierarquia de posições. - O espaço privilegiado de aprendizagem é a sala de aula. E o tempo é o tempo de cada aula. - O acesso à escola é limitado por testes ou outras formas de seleção. Ou seja, o acesso é restrito. E a permanência no sistema educacional depende de disciplina, desempenho e presença na escola. | <ul style="list-style-type: none"> - Organizada em ciclos de formação com base nas idades dos alunos que definem as suas experiências; - A enturmação ocorre levando em conta apenas a idade. Isto decorre na formação de turmas heterogêneas nos aspectos cognitivos. - O centro do processo educacional são as experiências sócio-culturais dos alunos que se transformam em insumos educacionais básicos. - As avaliações levam em conta a diversidade de experiências educacionais dos alunos, tanto interna a sala-de-aula, como aquelas que acontecem em outros espaços da escola. É uma visão ampla. - Os resultados das avaliações são colocados em forma de textos e voltam-se para os processos educacionais e não para o desempenho do aluno. - A progressão no sistema depende da evolução do grupo de que o aluno faz parte. O aluno deve acompanhar a evolução dos seus pares de idade. As dificuldades cognitivas devem ser trabalhadas e superadas. - A reprovação, retenção e evasão devem ser combatidas e zeradas. - A participação da comunidade é fundamental e deve acontecer em todos os momentos da vida das escolas municipais. Ela é imprescindível no modelo de escola proposto pela Escola Plural. - A disciplina, assim como todas as outras regras de funcionamento das escolas municipais de BH devem ser construídas coletivamente, envolvendo professores, pais e alunos. - Currículo é visto de uma maneira ampla e considera todos os tempos e espaços da vida escolar dos alunos, além das suas experiências não escolares. - Há uma flexibilidade nos papéis. As relações democráticas pressupõem uma simetria de importância entre todos os atores envolvidos no processo educacional e no dia-a-dia das escolas. - Todos os espaços e todos os tempos da escola são considerados espaços e tempos de aprendizagem. Por isso, a necessidade dos projetos escolares. - O acesso é universal e sem restrições. Deve haver incentivos à permanência dos alunos no sistema. A educação adquire o status de direito universal e, por isso, todos os cidadãos deve acessá-lo e permanecer nele pelo tempo necessário para aquisição das competências necessárias para sua inserção na sociedade. |

(Este quadro foi construído a partir das informações contidas nos documentos oficiais da SMED/PBH)

O quadro mostra algumas das principais mudanças propostas pela Escola Plural que deveriam ser implementadas pelas escolas municipais de BH. Estas mudanças recaem sobre os professores e

aumentam a sua quantidade de trabalho. Os documentos reconheceram este aumento e consideraram que o trabalho do professor é um dos elementos centrais para a Escola Plural. Por isso, ele apareceu nos eixos norteadores como uma "Nova identidade da escola, nova identidade do seu profissional". Esta nova forma de trabalhar do professor proposta pelo programa não apareceu simplesmente como aumento de trabalho e de obrigações, mas como um direito, por exemplo de participar da vida sócio-cultural da escola. Um direito que foi assegurado com a institucionalização dos tempos de projetos coletivos⁹³. Desta forma, as

"dimensões mais amplas fazem parte do perfil de profissional da educação. Ele se entende sujeito do projeto total da escola e reivindica sua participação qualificada na construção desse projeto total. Ele reivindica mais: ser reconhecido como sujeito sócio-cultural, com direito a tempos, espaços e condições de participação na cultura.

Os Eixos Norteadores da Escola Plural explicitaram como esta Proposta pretende que o tempo de escola seja uma vivência rica para os alunos e alunas como sujeitos sócio-culturais. Considerar os profissionais da educação como agentes dessa construção é pouco. Seu tempo de trabalho nas escolas terá de permitir-lhes também uma vivência como sujeitos sócio-culturais." (SMED/PBH 1994)

Não foram somente os professores que arcaram com os custos da implementação da Escola Plural. Houve custos também para a burocracia das escolas e da Secretaria Municipal de Educação. No entanto, as principais modificações recaíram sobre os professores. A burocracia teve que lidar com uma nova documentação e uma nova forma de preenchê-los. Neste caso, a adaptação e construção de uma nova rotina tem sido mais rápida e menos conflituosa. A Administração Municipal é outro ator que vem arcando com custos. Além dos custos financeiros, ela arca com os custos políticos e com o aumento dos conflitos.

O aumento dos custos financeiros vem exigindo investimentos maiores de recursos. A Prefeitura de Belo Horizonte, segundo sua prestação de contas anual vem dedicando cerca de 30% de suas receitas para educação⁹⁴ (SMED/PBH 2006, p 44). Com isto, outras áreas da administração municipal vêm sofrendo cortes e sofrendo com restrições orçamentárias. O deslocamento de recursos para a educação, impede ou reduz a possibilidade de que muitas obras públicas de impacto sejam feitas. Isto trás custos políticos para o prefeito. Além disto, existe o risco de a nova política não dar certo e não conseguir atingir os benefícios desejados pela administração municipal. Este risco é mais um custo a ser assumido pelos gestores municipais.

⁹³ A Lei Municipal de 7.235/96 que implantou o Estatuto dos Servidores Públicos e o Plano de Carreira dos Servidores da Educação assegurou que a jornada semanal de trabalho do professor municipal deveria ser de 22:30 horas, sendo 16 horas em sala-de-aula, 4 horas de projetos coletivos e 2 horas e 30 minutos destinadas aos intervalos (recreio).

⁹⁴ No "Panorama da Educação Municipal" publicado pela SMED/PBH há um quadro detalhando a evolução dos gastos municipais com educação. O que se observa é um aumento surpreendente no valor gasto por aluno e no valor bruto destinado a educação, como já mencionamos antes.

Por outro lado, os benefícios da Escola Plural são direcionados para os cerca de 180 mil alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino, segundo os dados de 2006. Grande parte destes alunos são pobres ou estão abaixo da linha da pobreza, portanto pertencentes a famílias que dispõem de poucos recursos materiais e políticos. Esta realidade dificulta que os seus beneficiários venham a se mobilizar em defesa da Escola Plural. Por isso, as críticas e a oposição à nova política educacional de Belo Horizonte é maior do que aqueles que se levantam para defendê-la e apoiá-la.

Na análise dos custos e benefícios distribuídos pela Escola Plural constatamos a configuração de um cenário desfavorável para ela. Certificamos que seus custos estão sendo bastante concentrados. Entre os interessados no Programa, são os professores que vêm arcando com os maiores custos na sua implementação. E este custo não veio acompanhado de benefícios que pudessem estimular um empenho maior na sua execução. Por outro lado, os benefícios produzidos pela Escola Plural são muito dispersos. Eles são distribuídos para um grande número de crianças, adolescentes e jovens dispersos pelos bairros e vilas da cidade, principalmente, aqueles situados em áreas de alta vulnerabilidade. Estes benefícios não são tangíveis de forma imediata. Por estes motivos, os beneficiários estão tendo pouco estímulo para defenderem a Escola Plural.

Percebemos em nossas entrevistas, nas análises dos documentos produzidos pela SMED e no estudo de caso que fizemos na Escola B, que existem escolas tidas como “modelo”, dentro do modelo tradicional de educação, que perderam este status. Estas escolas estão situadas, em sua maioria, na área central da cidade ou em bairros com padrão de vida mais elevado. Com isso, pais e alunos destes estabelecimentos estão se sentindo perdedores. E estão se associando aos professores para tentar manter a sua forma tradicional de funcionamento. Nestas unidades escolares, houve uma forte resistência a Escola Plural. E como estas escolas reúnem indivíduos com maior poder de mobilização e com maior facilidade para acesso à imprensa e outros meios de comunicação, elas fizeram uma intensa propaganda contrária à Escola Plural e a educação ofertada pela PBH.

O cenário não se apresentava favorável à Escola Plural. Ele tem criado obstáculos grandes e aumentado as dificuldades para o sucesso do programa. Tínhamos um quadro de reduzida demanda por uma política educacional deste tipo, apesar da realidade educacional de Belo Horizonte dizer o contrário. Surgiram diversos conflitos envolvendo, principalmente, os professores, o Sindicato dos Professores Municipais, a imprensa, pais e famílias dos alunos, os alunos e outros interessados na educação de Belo Horizonte. Neste período em que vem vigorando a Escola Plural, a PBH e a SMED tiveram que despende um grande esforço para ver sua política educacional ir em frente. Mas, como veremos a seguir, estes conflitos tiveram grande influência nos resultados conquistados até aqui com a Escola Plural.

5.5- Os conflitos e os obstáculos criados na implementação da Escola Plural

Segundo Nogueira as políticas públicas, especialmente as sociais, constituem-se arenas de tensões e conflitos. Isto acontece porque elas distribuem desigualmente custos e benefícios entre os diversos grupos sociais. Ao mesmo tempo em que uma política contribui para o bem estar de um grupo social, ela está gerando custo para outros. Assim, os diversos interessados nela lutam ou para vê-la implementada e, com isso, ver seus interesses atendidos. Ou, por outro lado, aqueles que têm a perder com a política, evidentemente, vão se utilizar dos recursos de que dispõem para tentar vetar a sua implementação, para não ter que arcar com maiores custos ou perdas. (Nogueira 2007).

Sebastián argumenta que nas sociedades modernas pautadas pelo livre mercado e pela liberdade individual, como é o caso do Brasil, os indivíduos se vêem livres para lutar por aquilo que julgam ser um direito imprescindível para sua vida. Além disto, neste cenário, é possível a formação de grupos de interesses ou mesmo coalizões que possibilita o aumento do poder de pressão e, conseqüentemente, a possibilidade de maior êxito na sua luta. Neste sentido, quando há uma intervenção pública para regular ou redistribuir riquezas, aparecem reações das mais diversas. Estas reações são motivadas pelos interesses contrariados durante a implementação da política ou dos beneficiados por ela (Sebastián 1999).

A princípio, todos os indivíduos deveriam estar interessados nas políticas públicas. No entanto, esta é uma situação ideal. Existem atores que são diretamente afetados pela intervenção pública e deveriam ser os mais interessados nela. Identificar quem são estes atores e tentar formar coalizões de apoio ou tentar neutralizar a oposição à política é uma tarefa que precede a sua implementação e pavimenta o caminho que ela deverá percorrer para atingir seus objetivos. Contudo, como não é uma tarefa fácil prever todos os problemas que aparecem no decorrer da implementação de uma política, evidentemente, eles terão influência nos resultados da política. Neste caso, cabe aos gestores tentar evitar que os resultados fiquem muito distantes dos objetivos projetados e das mudanças propostas.

Para neutralizar os grupos ou coalizões contrárias à implementação da política, os gestores devem utilizar os mais diversos tipos de recursos. O uso dos recursos depende dos interessados e da posição que ocupam no trajeto a ser percorrido pela política. Entre todos os atores que tem poder de influenciar nos resultados de uma política, Lipsky destacou os empregados de base do sistema público. A posição destes atores tem grande importância para o sucesso ou fracasso da política. Tê-los como aliados é fundamental para o êxito da intervenção pública, diz o autor. Esta é uma necessidade, pois frequentemente os empregados de base não compartilham das perspectivas e preferências dos gestores. E, por isso, em muitos momentos estão trabalhando em direção oposta (Lipsky 1999). No caso dos empregados de base, o uso de prêmios de produção, negociações, acordos e, mesmo, coerção pode

funcionar como instrumento para reduzir a oposição. Para outros atores, as negociações em arenas públicas e a democratização da informação tem sido importante meio para reduzir as resistências.

Trazendo esta reflexão para a análise dos conflitos que vêm cercando a implementação da Escola Plural, mostramos nas seções anteriores que ela apresenta um grande potencial de conflito. A Escola Plural é um tipo de política pública que apresenta custos concentrados e benefícios dispersos. E seus custos pesaram de forma mais intensa sobre os professores. Acreditamos que os atores que se opuseram ao Programa, as possíveis coligações de oposição que se formaram, a intensidade da oposição e os recursos que estão utilizando para se opor estão interferindo nos resultados da Escola Plural. Propomos nesta seção identificar os principais atores interessados no Sistema Educacional de Belo Horizonte, os seus interesses em relação a ele, os recursos que utilizaram para intervir no seu funcionamento e nos seus resultados, a sua posição frente a Escola Plural e a força utilizada para vetá-la ou apoiá-la.

Consideramos como principais interessados na implementação da Escola Plural os seguintes atores: os gestores municipais, os professores, as escolas⁹⁵, o Sindirede, os pais, os alunos, o Conselho Estadual de Educação, o Conselho Municipal de Educação, a imprensa de Belo Horizonte, a Câmara de Vereadores, a burocracia no interior da SMED e a burocracia das escolas.

Os gestores municipais que vem estando à frente da Prefeitura de Belo Horizonte e da SMED estão interessados no sucesso da Escola Plural. Desde o início da sua implementação em 1995 que não houve intenção de abandoná-la ou reformá-la de forma radical. Os seus princípios vêm sendo mantidos durante todos estes anos quase que sem alterações. No "Panorama da Educação Municipal" publicado em fins de 2006 pela SMED/PBH há uma seção dedicada a Escola Plural, o que reforça o interesse na continuidade do Programa. E, o mais importante, são mantidos os seus oito eixos nortecedores e, juntamente com eles, o desejo de que continuem a orientar a educação da Rede Municipal de Ensino, como diz o documento,

"A Escola Plural, programa político-pedagógico foi fruto desse processo vivenciado pela RME. Implantada em 1995, considerou o perfil de alunos e professores e propôs a articulação de todas as experiências significativas que apontavam no sentido de uma nova escola. A escolarização é associada a um conjunto mais amplo de aprendizado significativo, permeado por experiências socioculturais que propõem nova organização dos tempos e espaços, do desenvolvimento curricular e das formas de avaliação. Os alunos, sujeitos de direitos, são o centro da ação pedagógica. Os ciclos de formação – da infância, da pré-adolescência, da adolescência e da juventude – estruturam-se em períodos de três anos nos quais os alunos têm identidades, interesses, necessidades de aprendizagem, socialização e vivências socioculturais específicas." (SMED/PBH 2006, p 24)

⁹⁵ As escolas serão consideradas como atores por ser uma organização e, em muitos momentos, por se posicionar coletivamente frente as orientações e determinações da SMED/PBH.

A vontade de manter a Escola Plural como política educacional de Belo Horizonte vem sendo manifestada, também, no aumento dos recursos financeiros destinados à educação pela PBH. Desde a sua apresentação em 1994 que a secretária municipal de educação alertou que a execução da Escola Plural exigiria uma grande alocação de recursos. E, de fato, desde 1995 a Prefeitura de Belo Horizonte vem destinando quase 30% de suas receitas para a educação⁹⁶. Com isso, percebemos que há um grande interesse da PBH e da SMED em relação à educação. O interesse principal está manifestado no desejo de manter a Escola Plural. Este empenho em mantê-la revela que o seu interesse é melhorar os indicadores sociais e educacionais da cidade, principalmente nas regiões vulneráveis, onde estão concentradas o maior número de escolas municipais. Os investimentos em educação vêm se refletindo na melhora da oferta de insumos educacionais e no aumento do número de professores nas escolas situadas em áreas degradadas, na melhoria da qualificação dos seus professores e em muitos outros indicadores (SMED/PBH 2006)

Concluimos assim, que os gestores municipais vêm mantendo, com grande empenho, o interesse de que a Escola Plural seja implementada e consiga atingir os seus objetivos. Agora, contudo, voltaremos o nosso olhar para outros dois atores que consideramos importante para o sucesso da Escola Plural, são eles os pais e alunos das escolas municipais. Estes são interessados diretos na Escola Plural. Na verdade, eles são os beneficiários dela. Entretanto, esta política educacional não é implantada sem a participação ativa destes atores. Neste caso, não basta apenas o apoio, é necessária a presença constante, ocupando os espaços participativos e procurando influir no dia-a-dia da vida escolar. Como vimos, a Escola Plural reserva para eles um amplo espaço de participação na vida das escolas. A não ocupação destes espaços representa um entrave a sua implementação e acaba por reforçar as forças contrárias ao Programa.

A análise dos depoimentos dos ex-gestores municipais permitiu identificar que não havia um comportamento único destes atores. Aqueles pais das escolas situadas em áreas mais vulneráveis oscilavam em dar o apoio ou em ficar em silêncio. O apoio tinha diversos significados. No nosso entendimento, o maior significado pode ter sido a compreensão de que a permanência do modelo tradicional de escola não era boa para o seu filho. E de que naquele tipo de escola seu filho iria repetir várias vezes as séries iniciais do ensino fundamental, até ser considerado incapaz para os estudos. Ao atingir a idade para o trabalho, ele abandonaria os estudos. Uma outra forma de manifestação dos pais

⁹⁶ No relatório de 2006, há uma seção destinada a mostrar como vem acontecendo o financiamento da educação em Belo Horizonte. O documento apresenta uma tabela com os valores aplicados à educação entre 1993 e 2005. O que se percebe é um grande esforço dos sucessivos gestores municipais em manter um gasto que garanta a sustentação da Escola Plural e dos outros projetos e programas que complementam a política educacional oficial.

das escolas nas regiões vulneráveis era o silêncio que, na maioria das vezes, revelava a incompreensão do que estava acontecendo.

Nas escolas estavam situadas em bairros ou regiões com indicadores sociais melhores e atendia crianças, adolescentes e jovens com padrão de vida melhor. Os pais destas escolas se opuseram ao programa. E se tornaram importantes aliados para os professores que se opunham a Escola Plural. Os pais de alunos destas escolas desejavam a manutenção da escola tradicional, pois seus filhos ao conseguirem bons resultados estavam assegurando condições para acesso a escolas de nível superior ou a empregos melhores. Este também era o interesse dos alunos destas escolas. O sucesso escolar era o caminho para o acesso à universidade ou ao emprego com melhores salários. Esta posição foi destacada por uma das ex-gestoras que revelou que os pais estavam

“assustados. Isso foi intrigante porque muitos e muitos coletivos de pais de alunos defendiam a escola piramidal, defendiam o direito a reprovação, repetindo um discurso de um grupo de professores que dizia que a reprovação dava o limite para o aluno, fazendo o ensino forte. Fomos a muitas assembléias de 200 ou 400 pais para falar do direito que os filhos tinham à cidadania e a educação. Eram discussões muito ricas.

Muitos pais ficaram acuados porque não adiantava eles mesmos defenderem a inclusão se os professores de seus filhos não o fizessem. Algumas equipes de docentes jogavam os pais contra a SMED. A imprensa também não ajudava, defendendo a linha da escola privada. Aos poucos, mas bem lentamente, que os pais foram percebendo que a escola pode ser inclusiva.” (ex-membro do CAPE 1994 -1996 e professora da FAE-UFMG em resposta ao questionário utilizado para esta pesquisa)

Segundo esta gestora a posição dos alunos foram parecidas com a dos pais. O seu depoimento foi revelador sobre a posição dos alunos frente a Escola Plural,

“muito parecido com os pais, muitas vezes repetiam o discurso dos professores contrários a Escola Plural. Muitos também defendiam a idéia da inclusão, mas criticavam a obrigatoriedade da mudança.” (Idem)

A secretária municipal de educação na época do início da implantação da Escola Plural teve uma compreensão parecida com a citada acima. Para ela,

“os pais não entenderam a progressão continuada. Acharam que isso era sinônimo de promoção automática, o que não foi nunca pretendido pelo projeto. Foi necessário contratar um grupo de teatro para percorrer as escolas com uma peça sobre esse assunto, mostrando os inconvenientes da reprovação. Muitos pais entenderam, mas muitos não perceberam o alcance das medidas. Os professores entusiasmados com a proposta foram capazes de explicar os benefícios do projeto, os que eram contra reforçaram a idéia de que muitos alunos iriam chegar à 8ª série analfabetos.

A avaliação continuada também foi um assunto não compreendido. Não haveria mais dias especiais de provas. Todo dia poderia ser dia de avaliação. Mas os pais achavam que se não houvesse dias de provas os alunos não estudariam

mais.” (Vasquez, Secretária Municipal entre 1993 e 1996 em resposta ao questionário utilizado para esta pesquisa)

Em relação aos alunos, a ex-secretária teve uma percepção não muito diferente do depoimento acima. Ele mostra uma visão otimista frente à posição dos alunos. Acreditamos que de fato ela tenha razão, pois uma grande parte dos alunos das escolas municipais é proveniente de áreas degradadas, com pouco espaço de lazer e de convivência comunitária. As escolas municipais, com a Escola Plural, se transformariam em um espaço de convivência coletiva e não apenas um local de estudo. Por isso, o depoimento da gestora é significativo para identificarmos o lado daquelas crianças, adolescentes e jovens vindos das regiões pobres de Belo Horizonte. Assim, ela afirma que

“os alunos não tiveram resistência. Acharam que as escolas ficaram mais alegres, mais atraentes. Perceberam as mudanças nos métodos de ensino. Gostaram dos métodos de projetos, das aulas interdisciplinares. Tiveram apenas alguma dificuldade em aceitar uma avaliação qualitativa. Estavam acostumados com o referencial numérico de notas. As avaliações qualitativas não tinham muito significado, principalmente porque os professores estavam pouco habituados a elas. Os alunos enturmados por idade, principalmente os que eram mais velhos, ficaram muito felizes com a convivência com os colegas da mesma idade. Na verdade a Escola Plural deu aos alunos com defasagem escolar oportunidade de recuperação, pelo apoio que receberam para superar suas dificuldades. Muitos puderam seguir em frente em sua escolarização. Outros não. Chegaram ao final do período com baixo nível de conhecimentos, mas certamente com melhor socialização do que se tivessem deixado a escola em razão de muitas repetências. A maioria das pessoas só se lembra do segundo grupo.” (Idem)

A pesquisa do GAME/UFGM constatou a existência de algum tipo de resistência vinda dos pais. Porém, elas se concentraram, principalmente, naquelas escolas tidas como tradicionais. O GAME descreve assim o cenário que encontrou

“ a implementação da proposta trouxe muita insegurança insatisfação a um grande número de profissionais que atua na escola. Observou-se que essas opiniões estão ligadas a posturas conservadoras e atuam em escolas que, atendendo prioritariamente a uma camada média da população, delineavam, juntamente com a comunidade de pais, um ideal de escola bem próximo da perspectiva de escolarização tradicional centrada na transmissão de conteúdos escolares. Para esses a implantação da Escola Plural trouxe retrocesso à dinâmica das escolas que eram consideradas ‘*escolas referencia*’ na região, com vagas disputadas na comunidade e com pais confiantes na qualidade do conteúdo ministrado pela escola. (GAME/UFGM 2000, p 61)

Os dados levantados pela pesquisa permitem dizer que os pais e os alunos não se configuraram como atores que impusessem grandes obstáculos à Escola Plural. Havia muita insegurança e incertezas quando o Programa começou a ser implementado. Provavelmente, com os encontros, assembleias, palestras, reuniões, oficinas e outras formas de informação, as incertezas foram reduzidas e

substituídas pela expectativa frente ao futuro da educação municipal com a Escola Plural. Uma pequena parte dos pais e alunos que se beneficiavam das escolas referências se aliaram aos professores e engrossaram a voz daqueles que se opunham ao Programa. Este fato foi reconhecido em diversos lugares tanto pelos gestores, quanto por alguns dos professores das escolas que analisamos.

Nas escolas onde a participação e a presença de pais e alunos foram maiores, colaborando e ajudando a sustentar as novas experiências e projetos educacionais, houve mudanças importantes e abandonos de certas práticas tradicionais. Naquelas onde a participação foi menor ou inexistente, as mudanças foram pequenas e guarda-se muito da escola tradicional. Constatamos isto quando examinamos as escolas para esta pesquisa. Enquanto na Escola A e C a participação e a presença dos pais e o envolvimento dos alunos no cotidiano da escola era grande, ocorreram mudanças maiores. Na Escola B a participação e o envolvimento de pais e alunos são pequenos, as mudanças que se processaram também são pequenas e lentas.

Outros atores que julgamos importantes para a Escola Plural e que buscamos analisar a sua posição frente a nova política educacional, foram o Conselho Estadual de Educação e o Conselho Municipal de Educação. O apoio destes conselhos é importante por se tratar dos órgãos que autorizam ou vetam a aplicação da política. Como não havia o CME, o pedido para a aplicação da nova política educacional de Belo Horizonte foi encaminhado para o CEE que era o órgão que autorizava e, até certo ponto, acompanhava e fiscalizava a sua execução.

O CEE não se opôs à Escola Plural, pelo contrário, vários de seus membros mostram-se entusiasmados pela nova política educacional. Foi o que constatou uma das gestoras na época da autorização, ao afirmar que

“acho que foi uma posição de expectativa porque a Escola Plural foi autorizada como experiência pelo próprio Conselho. Alguns de seus membros eram eufóricos defensores da proposta.” (ex-gestora da SMED e membro da CPP, hoje professora municipal em resposta ao questionário proposto para esta pesquisa)

Esta posição é compartilhada pela secretária de educação na época da implantação da Escola Plural ao afirmar que

“como eu era Conselheira na época do projeto, pude submeter o projeto e defendê-lo pessoalmente, tanto nas reuniões da Câmara de Ensino Fundamental e como no Plenário. O projeto recebeu um parecer altamente favorável. No entanto, como a proposta passava por cima de alguns requisitos da legislação vigente, para ser aprovada, teve que ser enquadrada em experiências pedagógicas. O Conselheiro Relator do processo opinou que o projeto era ousado e que o Conselho teria que ser igualmente ousado para aprová-lo. Assumimos apenas o compromisso de avaliar a experiência, ao final do Governo Patrus. Para essa avaliação foi contratada a UFMG, no início da nova

gestão. (Glaura Vasquez, ex-secretária municipal entre 1993 e 1996 em resposta ao questionário aplicado para esta pesquisa)

De fato o Conselho Estadual de Educação não representou nenhum obstáculo à Escola Plural. O fato de ter pessoas simpáticas à nova política educacional de Belo Horizonte colocou o CEE como seu aliado. Este fato é importante, pois foi ele que deu o suporte institucional e legal para que o Programa fosse implementado, já que nesta época ainda vigorava uma legislação federal que impunha muitas restrições para isso.

O Conselho Municipal de Educação não existia nos primeiros anos da implementação da Escola Plural. Ele foi criado em junho de 1998 pela Lei Municipal 7.543. A lei estabelece também as suas atribuições que foram assim descritos na Lei,

“Fica criado o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte – CME, órgão com de caráter deliberativo, normativo e consultivo sobre temas de sua competência.” (DOM 1/07/1998, p 1).

Além de prescrever as atribuições do CME, a Lei em seu Artigo 3º estabelece os seus objetivos,

“O CME terá como objetivo assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar da definição das diretrizes da educação no âmbito do Município, concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais.” (Idem)

O CME, segundo a Lei, é formado por representações assim definidas: 4 representantes do governo municipal, 2 representantes das instituições de ensino público superior, 1 representante das instituições privadas de educação infantil, das instituições filantrópicas de ensino infantil, 3 representantes dos estudantes das escolas municipais, 3 representantes dos pais de alunos das escolas municipais, 1 representante do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, 1 representante da Câmara Municipal, 4 representantes dos trabalhadores em educação das escolas públicas municipais, 2 representantes dos professores das escolas particulares, 1 representante do Fórum Mineiro de Defesa da Educação, 1 representante dos trabalhadores das instituições filantrópicas de educação infantil. (DOM 01/07/1998, p1)

A partir da sua criação, o CME vem lutando para se afirmar. A partir de suas discussões e deliberações foram publicadas várias resoluções que normatizaram a educação infantil e a educação inclusiva de pessoas com deficiência e condutos típicas; estabeleceu as diretrizes curriculares para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de História e cultura Afro-Brasileira e Africana; normatizou o colegiado escolar da RME e a frequência dos alunos da RME; regulamentou a educação de jovens e adultos nas escolas municipais de Belo Horizonte, entre outras coisas. Além disto, o CME vêm realizando com regularidade debates, fóruns, mesas redondas sobre temas que envolvem a vida das escolas da RME.

O CME não se configura como um ator contrário à Escola Plural. Nestes anos de vida vem se tornando um importante aliado das transformações que estão se processando na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte (RME). Acreditamos que a sua criação abriu uma nova e importante arena para as discussões e negociações em torno dos temas centrais que atravessam o ensino público oferecido pelo sistema municipal. A sua institucionalização ainda é precária, pois há queixas entre seus representantes de que a SMED/PBH vem desconsiderando esta arena e toma decisões sem consultar o CME. Porém, estes representantes do CME não souberam precisar quais foram as decisões tomadas sem a consulta. No nosso ponto de vista, fortalecer o CME será uma importante estratégia da SMED para avançar com a Escola Plural, pois terá mais um aliado.

Além dos Conselhos, consideramos a Câmara dos Vereadores como um outro ator importante. Isto devido ao seu papel como Poder Legislativo e as suas atribuições legais. Ou seja, para entrar em vigor, a Escola Plural deveria virar lei. E para que isto acontecesse era necessária a sua aprovação na Câmara. Contudo, ela não se constituiu como um grande entrave, pois houve o apoio dos vereadores ligados ao Prefeito, como destacou Glaura Vasquez,

“os vereadores que apoiavam o Prefeito receberam com muita simpatia o Projeto. À medida que a eleição foi ficando mais próxima, tivemos a impressão de que passaram a enfatizar apenas os problemas, esquecendo-se dos pontos positivos do projeto e das qualidades do projeto. Os da oposição, ficaram permanentemente procurando problemas para trazer dificuldades à sua implantação. A impressão que eu tinha era a de que apesar de aplaudirem a qualidade proposta, tinham por dever de ofício de fazer oposição a ela.” (Glaura Vasquez ex-secretária municipal de educação em resposta ao questionário para esta pesquisa)

Mas, a Câmara Municipal de Belo Horizonte em outros momentos procurou intervir no sistema municipal de ensino. Diante dos questionamentos da qualidade da educação oferecida pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, realizou audiências públicas com a presença de pais, alunos, professores, representantes da SMED e vereadores, como em 23 de outubro de 2001. Mesmo assim, o apoio à Escola Plural vem sendo mantido, principalmente, porque os prefeitos que assumiram a PBH, após o início da sua implantação, têm conseguido maioria na casa e como eles mantêm o apoio ao Programa, consequentemente a Câmara também apóia.

A imprensa, também, precisa ser considerada como um outro ator importante quando buscamos identificar os conflitos que cercam a Escola Plural. A identificação da imprensa deve-se ao fato de seu papel social, ou seja, de apresentar uma versão dos acontecimentos com ampla aceitação da sociedade. Ela tem um importante papel tanto para legitimar e aumentar a demanda pela Escola Plural como, também, para desqualificá-la e deslegitimá-la, aumentando a rejeição. Não é um ator a ser desconsiderado. E nas nossas investigações descobrimos que ela teve, na maioria das vezes, um papel

crítico em relação à política educacional de Belo Horizonte após 1995. Este comportamento foi detectado por alguns gestores municipais que descreveram assim o papel da imprensa em relação à Escola Plural,

“a imprensa trabalhava com a idéia da escola seletiva, que era dominante. Justificava-se a isso a idéia de que a escola particular é o melhor exemplo porque lá a cobrança era ‘dura’, a reprovação forte. Sabíamos que isso não era verdade, pois a escola particular nunca trabalhou com altos índices de reprovação, sempre utilizou muito a reprovação como ameaça. As questões culturais favorecem sobremaneira as classes média e rica na escola privada porque há um linha de continuidade. Além do mais a classe média tem muitos recursos para ‘dar conta’ da pressão da escola particular (aula particular, psicólogo e etc).” (ex-gestora municipal na época da implantação da Escola Plural em resposta ao questionário aplicado para a pesquisa)

A ex-secretária municipal concordou com o depoimento acima, ao reconhecer que houve muitas críticas, mas por desconhecimento. A sua posição em relação ao papel da imprensa foi descrita assim,

“deu apoio, tendo publicado várias reportagens interessantes. Mas, alguns grupos não compreenderam a questão da progressão continuada e passaram a referir-se a ela como promoção automática. Ficamos muito tempo explicando as diferenças e muitos não se convenceram.

Vários artigos foram publicados, alguns muito bons, outros lamentavelmente equivocados. Na Imprensa, as críticas tinham muito a ver com posições ideológicas e até partidárias. O próprio PT não conseguiu assimilar muito bem a Escola Plural, mesmo depois da aprovação da nova LDB – Lei 9394/96, que incorporou várias inovações propostas pela proposta. Apesar de ser um projeto bastante progressista e avançado, não foi nunca incorporado às propostas do partido.” (Glaura Vasquez, ex-secretária municipal de educação, em resposta ao questionário aplicado para esta pesquisa)

Não foi possível para esta pesquisa identificar todos os artigos e notas publicadas na imprensa escrita, no rádio e na televisão que referiam-se à Escola Plural. Para ilustrar a posição da imprensa escrita destacamos os títulos de alguns artigos e notas publicadas em alguns jornais de circulação no Estado de Minas Gerais e com ampla aceitação no mercado:

“Escola Plural 11 anos: bomba ainda é desafio. Modelo adotado nas Escolas Municipais de BH forma a primeira geração de alunos, mas qualidade do sistema, que não tem na reprovação uma referência, é polêmica.” (Jornal Estado de Minas, 21/08/2006).

“Para melhorar a qualidade do ensino, especialista defende implantação da escola em tempo integral e acompanhamento personalizado dos alunos que passaram de ano sem aprender.” (Jornal Estado de Minas, 22/08/2006)

"Conselho prega reforma da Escola Plural. Presidente do CME diz que programa reduziu a evasão escolar mas pecou por não garantir creches." (Jornal Hoje em Dia, 20/03/2002)

"Avaliação da Escola Plural ficou no limbo. Análise feita pela UFMG, em 2000, não impediu deterioração do sistema educacional da PBH." (Jornal Hoje em Dia, 18/03/2002)

"Incompetente, negligente e omissor. Diretor do Conselho Estadual de Educação culpa sistema de ensino municipal pela má formação de professores e consequentemente semi-alfabetização dos alunos." (Jornal Hoje em Dia, 17/03/2002)

"Escola Plural colocada em xeque. Pais e professores temem por qualidade e apontam baixo aproveitamento dos alunos não reprovados." (Jornal Estado de Minas, 24/10/2001)

"Escola Plural, Pais de alunos não poupam críticas ao modelo." (Jornal Hoje em Dia, 17/03/2002)

A posição da imprensa ficou evidente nestas reportagens. São poucas aquelas que destacam os aspectos positivos da Escola Plural. Normalmente, isso acontece com artigos produzidos por algum membro da equipe pedagógica da SMED/PBH, como aconteceu com o artigo publicado pelo professor Miguel Arroyo no jornal Estado de Minas em 19/06/1999. Isto nos alerta para a influência forte que a escola tradicional exerce na sociedade, pois a imprensa divulga este modelo de escola como exemplo de qualidade. Mais especificamente, em relação à implementação da Escola Plural, esta posição da imprensa aumenta as suas dificuldades e alimenta os conflitos que se travam em torno da educação oferecida pela PBH. Atores que se opõem à Escola Plural encontram mais argumentos para fortalecer a sua posição ao deparar-se com imagem do Programa apresentada pela imprensa.

O sindicato dos professores é outro ator com influência sobre a Escola Plural. Molina e Corrales, ao destacarem as reformas educacionais que se processavam em diversos países da América Latina, perceberam que muitas delas foram vetadas porque contrariavam os interesses dos sindicatos dos docentes (Molina 2000, Corrales 1999). Portanto, passamos a investigar a atuação do Sindicato Trabalhadores em Educação da Rede Municipal de Belo Horizonte (ex-Sindute e hoje Sindirede), no processo de implementação da Escola Plural. Para compreendermos a posição do Sindirede é necessário identificar pelo menos dois momentos distintos, além da sua composição interna.

O sindirede sempre teve uma forte identificação com os partidos de esquerda. O Prefeito Patrus Ananias (1993 -1996) foi eleito por uma coligação de partidos de esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O Sindirede apoiou a sua eleição. Com isso, muitos membros do sindicato foram chamados para assumir cargos na SMED. E muitos outros militantes do PT que estavam no Sindirede

foram chamados para participar na elaboração da Escola Plural. Este fato foi retratado por uma dirigente do Sindirede,

“algumas pessoas da diretoria estadual e militantes ligados ao PT foram convidados para uma reunião no final de 1994 para discutirem o texto inicial que deu origem ao Caderno Zero da Escola Plural.” (Dirigente do Sindirede e professora municipal em resposta ao questionário aplicado para esta pesquisa)

No momento inicial da implementação da Escola Plural havia uma posição quase que conjunta do Sindirede, com poucas dissidências, de apoio ao Programa. Contudo, nos anos seguintes, diante das dissidências no PT e da formação de outros partidos de esquerda, a direção do Sindirede ficou bastante dividida e cada vez mais distante do governo municipal. Por outro lado, aqueles dirigentes identificados com a administração municipal, que continuou nas mãos da Frente Popular liderada pela PT foram se distanciando do Sindirede e permanecendo na SMED. Assim, nos final da década de 1990 e início da década de 2000, o Sindirede passou a fazer oposição à administração municipal e passou a ter uma posição cada vez mais crítica em relação à Escola Plural. Porém, a sua posição não é homogênea como destacou um outro dirigente

“na verdade, o sindicato esteve dividido sobre o debate da Escola Plural. Alguns a apoiaram integralmente, outros pontualmente e haviam aqueles que discutiam a concepção do projeto, estes últimos, no qual me incluo, diziam que o projeto da Escola Plural era uma adequação da política neoliberal de educação. Logicamente resguardado as conquistas que a categoria havia adquirido com anos de luta, que estava se consolidando no governo petista (uma esquerda contraditória). O que era um processo desigual de experiências político-pedagógicas foi enquadrado em um único modelo: queimando etapas em algumas escolas (mais atrasadas no processo de ruptura com o modelo tradicional) e congelando avanços das mais adiantadas pedagogicamente falando. Houve a homogeneização de um projeto que no discurso partia exatamente das diferenças, da heterogeneidade e da pluralidade. E o mais interessante é que a EP se antecipou à nova LDBEN 9394/96, de cunho neoliberal. (dirigente do Sindirede e professor municipal em resposta ao questionário aplicado para esta pesquisa)

A posição do Sindirede mudou de uma tendência inicial de apoio, com poucas vozes contrárias nos 5 primeiros anos após a implantação da Escola Plural, para uma posição de quase total oposição com poucas vozes a favor nos últimos 7 anos. Mas, esta posição inicial do Sindirede não se materializou em apoio à Escola Plural. As sucessivas greves em busca de melhores salários e condições de trabalho funcionaram como uma oposição forte à Escola Plural. Estas greves que vêm acontecendo em quase todos os anos desde 1995, muitas extremamente prolongadas, fortalecia aqueles que se opunham ao Programa. Foi o que constatou a ex-secretaria municipal ao afirmar que

“de modo geral, o SINDIUTE aderiu a proposta. Os problemas enfrentados foram as greves por melhorias salariais e pela implantação do novo Plano de

Carreira. Eles viram aquele como um momento propício a reivindicações. Pressionaram o tempo todo por tais mudanças. O Plano de Carreira, por exemplo, foi implementado no final do Governo Patrus.” (Glaura Vasques, em resposta ao questionário aplicado para esta pesquisa).

Está claro no depoimento da Secretária que a posição do Sindiute foi um dos graves problemas enfrentados pela SMED na época da implantação da Escola Plural. O Sindirede utilizou bem o momento em que o poder municipal abriu muitas frentes de luta, para aproveitar e obter vantagens. Percebemos, com isso, que o sindicato dos professores acabou se tornando um ator que se opôs à Escola Plural e a sua atuação teve conseqüências diretas nos resultados educacionais do sistema municipal de ensino. Entendemos que as sucessivas greves alimentavam a imagem de desordem na RME que era considerada “fraca” por ter “abolido” a reprovação e bagunçada pelas sucessivas e intermináveis greves.

Voltemos nossa atenção para dois atores muito importantes na implementação da Escola Plural as escolas e os professores. Consideramos as escolas como um ator importante, porque nas referências feitas sobre a adesão ao Programa utiliza-se muito o número de “escolas que aderiram” ou de “escolas que rejeitaram”. A origem da Escola Plural também está relacionada a um movimento de Escolas Emergentes. E não, apenas, a um movimento de professores. A escola é uma organização e, como tal, age coletivamente. Apesar, como alertou Perrow, de que toda organização é feita de pessoas (Perrow, 1976). E a Escola Plural está direcionada, também, para a mudança na organização das escolas. Portanto, a identificação da extensão da sua implementação está relacionada com o número de escolas que estão se reorganizando de acordo com os princípios do Programa.

As escolas aparecem como um ator importante, e à medida que o número das escolas que aderiram ao Programa foi crescendo, foi forçando aquelas que oferecem resistência a aderir e a mudar a sua organização. O GAME encontrou um quadro confuso quando procurou identificar a adesão das escolas. Ele relatou assim o que encontrou,

“os pesquisadores ficaram atônitos porque escolas indicadas como ‘*Plurais*’ apresentaram detalhes grosseiros que não se enquadravam na proposta. Algumas demonstravam equívocos nas formas de interpretação desses eixos, embora dizendo-se ‘*Plurais*’. Outras, diziam-se resistentes ao programa e apresentavam-se com práticas avançadas voltadas inteiramente aos princípios da proposta e outras, ainda, construindo com dificuldades o seu projeto, evidenciavam lutas internas entre grupos de professores, denotando, às vezes, convicção por propostas opostas, até mesmo por desavenças pessoais de poder, sem sentido pedagógico.” (GAME/UFMG 2000, p 59)

Além deste relato do GAME, entre os gestores da PBH não encontramos dados sobre o número de escolas que aderiram integralmente e estão próximas do desenho da Escola Plural⁹⁷, ou que rejeitaram totalmente. Todas as vezes que solicitamos dados, afirmavam que em praticamente todas as escolas algumas mudanças haviam ocorrido. Uma foram mais ousadas e avançaram mais, outras avançaram menos, mas todas tiveram algum tipo de mudança.

Não conseguimos saber em nossas pesquisas se as escolas que rejeitavam a Escola Plural formaram algum tipo de coalizão para enfrentar a pressão da SMED/PBH. Mas, por outro lado, a SMED vem tentando construir uma rede de escolas que trabalham e se organizam segundo os seus princípios, trata-se da Mostra Plural. Este evento anual procura aproximar as escolas que estão reinventando a sua forma de trabalhar. Estas trocas de experiências que ocorrem nestes momentos favorecem a formação de uma coalizão favorável a Escola Plural. Contudo, ao procurarmos saber junto aos gestores municipais como vem sendo a posição das escolas diante do Programa, eles afirmaram que

“algumas escolas – não sei precisar quantas – se colocaram logo ‘mãos a obra’, abraçando a proposta como tudo que queria até então. Outras se negavam, desconhecaram solenemente e deram continuidade às suas práticas. Um grande número se debateu, com coletivos que se formavam por turno, por ciclo ou outro, discutindo, analisando, procurando, enfim, tentando uma implantação nas suas condições. Foi um período de ebulição e de elaboração coletivas.” (gestora municipal em resposta ao questionário para a pesquisa)

O quadro das escolas que estão aderindo à Escola Plural vem mudando muito lentamente. Por este motivo, a PBH criou em 2003 mais um instrumento para forçar as escolas a modificarem a sua forma de organização e a avançar em direção à Escola Plural. Trata-se do “Acompanhamento da Política Pedagógica”. Este acompanhamento tem

“como estratégia metodológica o acompanhamento sistemático às escolas por meio da Gerência de Coordenação de Política Pedagógica – GCPP e do Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação – CAPE e equipes em nível regionalizado. O acompanhamento caracteriza-se por ser um processo contínuo de inserção, observação, reflexão e ação no e sobre o cotidiano escolar e suas comunidades e está organizado por microrregião.” (SMED/PBH 2006, p 28)

Este acompanhamento não tem sido bem visto pelas escolas que reclamam da perda de autonomia e da intromissão de agentes externos na vida escolar e no cotidiano das escolas. Para exemplificar, na Escola C as acompanhantes sugeriram a fusão de diversas turmas, por considerá-las vazias, mesmo

⁹⁷ Apesar desta afirmação de que as escolas estarão próximas do modelo proposto pela Escola Plural, estamos conscientes de que a Escola Plural é um conjunto de princípios, portanto, um modelo normativo. Por esta razão nenhuma escola atingirá na plenitude uma organização que seja idêntica à desenhada no Programa. E mesmo que atinja em determinado momento uma proximidade maior com o ideal da Escola Plural, a dinâmica que faz parte da vida social e das escolas poderá levá-la para uma posição distante em outros momentos.

sob o protesto dos professores que argumentaram se tratar de turnos com dificuldades especiais⁹⁸.

Trata-se de uma iniciativa para vencer a resistência e a oposição à Escola Plural.

Várias escolas individualmente se manifestaram contrárias à Escola Plural. Contudo, não se articularam em uma rede de oposição ao Programa. Mas, entendemos que mesmo sem uma organização, o simples fato de existirem estes focos de oposição reforçam as forças que se opõem à Escola Plural e dificultam que o Programa obtenha os logros necessários para reverter a desigualdade educacional em Belo Horizonte.

Por fim, destacamos como ator de grande importância para o sucesso da Escola Plural os professores. Por se tratar de um grande número de professores que compõem o quadro do magistério municipal, a sua posição em relação ao Programa foi bastante diferenciada, como destacou a ex-secretária,

"não é possível generalizar. O comportamento variou muito nas diferentes escolas. O número de professores era muito alto (cerca de 5 mil, nos anos iniciais do Ensino Fundamental e mais de 4 mil nas demais séries) e por isso tínhamos professores altamente engajados na proposta, entusiasmados com as mudanças e dispostos a enfrentar as dificuldades surgidas. Mas tínhamos muitos professores pessimistas e que não se esforçavam para mudar qualquer coisa na sua rotina diária. Continuavam fazendo tudo como antes. Os 'trios' (apelido dado aos grupos de professores) nem sempre foram compreendidos e bem sucedidos. Muitos passaram a combinar com os colegas suas ausências na escola. Outros faziam uma divisão de trabalho que não favorecia a implantação de projetos pedagógicos ou de projetos interdisciplinares e muito menos a recuperação de alunos. As greves interromperam os trabalhos escolares prejudicando a implantação. (...)

O projeto foi muito discutido na rede, mas muitos professores não se interessaram pela participação e não entenderam suficientemente a proposta. Outros estavam acostumados com as suas aulas já preparadas para uma série e quando tiveram de preparar novos projetos com os alunos *reclamaram que o trabalho era muito maior na Escola Plural* (o grito é nosso). Muitos não conseguiram entender o trabalho interdisciplinar. Para os professores que já estavam buscando caminhos alternativos, a Escola Plural veio facilitar essa caminhada, dando-lhes segurança." (Claura Vasquez, ex-secretária municipal, em resposta ao questionário aplicado para esta pesquisa).

O grande número de professores, distribuídos entre as dezenas de escolas acabaram por produzir experiências diferentes e diferentes tipos de comportamento diante da Escola Plural.

⁹⁸ Acompanhamos um outro caso interessante durante a pesquisa quando estávamos na Gerência de Educação de uma das administrações regionais. Os professores de uma escola municipal que haviam avançado um grupo de alunos do ensino noturno, considerados aptos para seguirem em frente nos estudos, mesmo não tendo frequentado todo o ano letivo, estavam indignados e exaltados pela determinação dos acompanhantes da escola que exigiram que estes alunos deveriam voltar à série anterior. Para os professores esta determinação feria o seu direito e a sua competência de avaliar os seus alunos e os acompanhantes não tinham base para exigir o retorno e estavam se baseando apenas em uma lei que admite muitas interpretações, inclusive de avançá-los. Mas, valeu a posição dos acompanhantes e os alunos tiveram que retornar para a série de origem.

O fato de estar trabalhando em escolas situadas em áreas de grandes carências e que já vinham desenvolvendo projetos alternativos é um fator decisivo na posição do professor. O contrário também acontece, professores que trabalham em escolas situadas em comunidades com melhor padrão de vida e que estão presas às práticas tradicionais, se colocaram contrários ao Programa. A pesquisa do GAME identificou que havia "3 tipos de grupos de profissionais atuando na escola: aqueles que acreditam na Escola Plural, os que buscam entendê-la para incorporá-la à sua prática e os que não acreditam na proposta." (GAME/SMED 2000, p 61)

Às vezes, a oposição dos professores não acontecia no programa como um todo. Existem pontos que apresentavam maior potencial de conflito, pois propunham alterações mais radicais e maiores nas suas rotinas de trabalho. A percepção do impacto era variável e dependia do fazer diário de cada escola. Contudo, existem alguns deles que provocaram reações contrárias em um número maior de professores e escolas. Cabe agora, identificarmos estes pontos, a forma de reação por parte dos professores e como foi a sua implementação. Caso não tenha sido implementado, qual seria o seu impacto nos resultados da Escola Plural.

Identificamos que os pontos que produzem maiores conflitos na Escola Plural são: a educação enquanto um direito e, portanto, o acesso deve ser irrestrito para todos aqueles que desejam acessá-la (inclusão), os ciclos de formação, a enturmação por idade, a não-retenção, a visão ampla de currículo e de avaliação. Em relação aos outros eixos e pontos do Programa existem resistências, mas não houve manifestação intensa de rejeição a elas. Os principais argumentos manifestados para a oposição a estes pontos são a não-compreensão da proposta; ou por ser difícil de ser executado; ou porque a escola não tem os recursos necessários para executar a proposta como descrita nos documentos oficiais da SMED. Existe ainda o argumento de que a Escola Plural "é um projeto muito bonito no papel ou para alunos da Espanha, para nossos alunos pobres e que não querem estudar, não funciona."⁹⁹ Além disto, argumentavam que o número de profissionais na escola era reduzido para novas tarefas necessárias para implantação da Escola Plural. Na verdade, compartilhamos da visão descrita pela ex-secretária municipal de que o aumento de trabalho é a razão principal para tamanha resistência. A inovação introduzida pela Escola Plural exigia uma nova forma de trabalho, era preciso romper com a rotina que os professores estavam habituados e adaptados e construir uma nova rotina. E não há dúvidas de que todo este processo exigia um aumento de esforço e de trabalho.

⁹⁹ Este argumento é muito difundido entre os professores. Eles acreditam que a Escola Plural foi implantada na Espanha e trazida para o Brasil pelo professor Miguel Arroyo que era Secretário Adjunto da Educação na época em que foi apresentada e iniciou a implementação da Escola Plural. Presenciamos muitas vezes esta fala na sala dos professores durante os intervalos do recreio.

Com isso, a intenção dos professores era vetar aqueles pontos que eram os mais trabalhosos ou complicados de serem implementados ou que contrariavam a sua concepção de educação. Como fica claro nesta constatação do GAME,

"no discurso de muitos professores, o abandono da avaliação quantitativa teria retirado um importante instrumento de autoridade sobre os alunos, com graves consequências do ponto de vista disciplinar." (idem)

No entanto, outros pontos aproveitados pelo Programa e que já estavam incorporados à rotina das escolas, como o colegiado, a eleição de diretores, as reuniões pedagógicas semanais e algumas atividades coletivas eram amplamente aceitos.

As formas de resistência dos professores variavam de acordo com o ponto do Programa em conflito. Conseguimos constatar nas escolas pesquisadas e nos resultados da pesquisa do GAME que os professores utilizaram algumas formas sutis de resistência, em outros casos a resistência não foi tão sutil assim. Em relação aos ciclos de formação continuaram utilizando as referências por série. Tanto é assim que continuaram a utilizar um material didático que tem como referência as antigas séries da escola tradicional, como é o caso do livro didático que é amplamente utilizado nas três escolas pesquisadas.

As avaliações continuaram sendo feitas com base no acúmulo de informações retidas pelos alunos, em que as provas ocupam um papel central. As notas foram trocadas por letras ou conceitos que continuaram a classificar os alunos segundo, apenas, aos aspectos cognitivos. Além disto, as avaliações continuaram a ser feitas em uma única direção, ou seja, dos professores para os alunos. Os alunos eram avaliados segundo o critério do professor. Outros instrumentos como a auto-avaliação, o debate sobre o processo educacional e sobre o fazer diário na sala de aula não são considerados como avaliação e não entram nos critérios adotados pelos professores. Entre as escolas analisadas, na Escola B isto é uma característica forte das avaliações. Para verificar a veracidade desta conclusão, basta um exame nos diários e nas fichas de registro de avaliação. O relato do GAME em relação aos registros das avaliações, mostra como os professores estão fazendo para se opor à Escola Plural,

"alguns diários de classe trazem anotações sobre os alunos sistematizadas em formato de fichas objetivas ou códigos. Esta prática perde em qualidade, no sentido de profundidade de interpretação e análise, em comparação com um possível registro descritivo, encontrado em outros diários.

Ainda existe uma forte associação entre avaliação, nota e retenção, embora haja consenso sobre o valor da avaliação contínua, com instrumentos diversificados." (Idem, p 85)

Em relação ao currículo, a Escola Plural propõe uma visão ampla que foge à noção restrita que estabelece uma grade curricular, com disciplinas, conteúdos, número de aulas e etapas pré-definidos.

Romper com esta visão exige especialmente dos professores um grande esforço de pesquisa, de inovação, de diálogo e de construção coletiva. Ademais, exige o reconhecimento de que a concepção que vem cercando a sua prática diária contribui para a exclusão das crianças, adolescentes e jovens pobres que não conseguem responder a ela, por estar voltada para um público que possui melhor padrão de vida. Exige também a negação do argumento falso de que existem crianças e jovens pobres que se saem bem, mesmo em um sistema tradicional e que, por isso, não há motivos para mudar. Exige, por fim, o reconhecimento de que o sistema escolar que vem predominando no Brasil e em BH, baseado em uma visão conservadora e meritocrática, tem legado uma gigantesca e quase intransponível desigualdade educacional entre pobres e ricos.

O cenário descrito anteriormente revela que há uma disputa entre uma visão ampliada de currículo, defendida pela Escola Plural e uma visão restrita defendida por uma parcela dos professores municipais, identificados com a escola tradicional. A SMED/PBH produziu no mínimo quatro cadernos apresentando a proposta de currículo que deveria vigorar nas escolas da RME. E produziu também um caderno com a proposta de avaliação que deve valer para as escolas municipais de BH. A reação do professorado foi diversa. Como já destacamos um pouco atrás, o GAME identificou no mínimo três tipos de comportamentos. Ou seja, aqueles professores que se identificaram com a proposta da SMED e logo buscaram aplicá-la ou continuar aplicando. Outro grupo começou a estudá-la e tentar mudar a sua prática e rotina nas escolas. E o terceiro grupo que ignorou por completo a proposta e continuou a trabalhar de forma tradicional. (GAME/UFMG 2000)

Apesar de os estudos GAME apontarem para a existência dos 3 tipos de posicionamento dominantes entre o conjunto dos professores das escolas municipais de Belo Horizonte, não encontramos nenhum professor nas 3 escolas investigadas que tivesse abandonado por completo a concepção de currículo tradicional. Entre todos os professores que responderam aos questionários para a pesquisa, mais aqueles que encontramos na sala dos professores durante os intervalos das aulas e nos projetos individuais e coletivos, nas reuniões e congressos de que participamos nas três escolas pesquisadas, não encontramos professores que tenham abandonado por completo as referências ao currículo tradicional. Todos eles mantêm algum tipo de vínculo com a visão restrita de currículo. E, por isso, as aulas continuam centradas nos conteúdos tradicionais. Há professores mais tradicionais que pouco ou nada inovaram nas rotinas. Porém, há outros que desenvolvem vários tipos de projetos e se envolvem com diversas atividades extra-classe e, por este motivo, mantêm uma relação mais frouxa com o currículo tradicional. Estes professores inovaram as suas aulas e vem provocando questionamentos na rotina da escola.

Porém, não queremos dizer com isso que não havia experiências diferentes, com o desenvolvimento de projetos. O que queremos dizer é que estes projetos escolares não são rotinas e

sim exceções à rotina de sala de aula, de conteúdo, de provas com alunos sentados em fila, com o quadro de giz sendo o principal recurso didático. Na Escola A encontramos o Projeto Sexualidade, Projeto de Arte, aulas de informática no laboratório, Projeto Quero Te Ver-Lê, Oficina de Mangá, Oficina de Grafite, além de outras atividades diversificadas e lúdicas desenvolvidas pelos professores em sala, sem torná-las públicas. Sobre a forma de trabalho da Escola A e a concepção de currículo dominante entre os professores, um dos diretores desta escola afirmou que

“ Os professores desta escola usam muito o livro didático e trabalham em cima de conteúdos. À tarde e no 2º ciclo eles desenvolvem muitos projetos interdisciplinares. Mas, o ensino dos conteúdos é central. No ensino médio buscamos preparar os alunos para o vestibular. Tanto é que tivemos um grande número de aprovados. Mas, há muitos alunos que não tentam. Na escola não há um grande número de reprovação, a evasão que é grande, principalmente a noite.” (diretor da Escola A, em resposta ao questionário para esta pesquisa)

Esta posição de um dos diretores da Escola A não deixa dúvida de que a concepção tradicional de currículo vem se mantendo entre os professores desta unidade educacional. Mas ele reconhece que, apesar da centralidade dos conteúdos, são desenvolvidos projetos e que eles são importantes para a vida da escola. A realização do 2º Congresso Político Pedagógico em abril de 2007 poderia abrir as portas para uma importante reflexão sobre a rotina educacional da escola. No entanto, o tema central foi avaliação, ou melhor, as fichas de registro de avaliação. E o mais importante que conseguimos apreender é que havia uma proposta com grande aceitação entre os professores, alunos e outros participantes e que chegou a ser apresentada na plenária final quando haveria a votação das propostas. A proposta tinha como centro o retorno das notas nos boletins dos alunos e da reprovação. Contudo, a proposta foi retirada a pedido do diretor, pois a mesma contrariava as orientações da Escola Plural.

Na Escola B, não identificamos nenhum projeto. Certamente eles devem acontecer. Em qualquer escola há sempre professores que inovam nas suas aulas e introduzem outros recursos além daqueles tradicionais. Mas, não vimos nenhum projeto ser discutido ou apresentado. Encontramos uma escola atolada no passado, com professores fazendo projetos individualmente e trabalhando solitariamente com as suas turmas. Os comentários que presenciamos na sala dos professores eram sempre de críticas aos alunos e às turmas, culpando-os pelos baixos resultados. Não vimos nenhum professor propor atividades alternativas, ou projetos interdisciplinares. Quando perguntamos aos professores no questionário sobre a sua rotina de trabalho na escola, todos fizeram referência aos seus conteúdos e às dificuldades de transmiti-los.

Portanto, para os professores da Escola B não há ainda discussão sobre currículo ampliado, trabalho coletivo, envolvimento dos alunos na produção diária de conhecimento etc. Voltamos a insistir, eles continuam presos à visão tradicional de currículo e de avaliação e parecem não querer

mudá-la. Contudo, agora eles estão se deparando com uma situação nova, a presença de um grande número de adolescentes vindos de uma das regiões mais degradadas de Belo Horizonte. Talvez esta situação faça emergir questionamentos sobre as suas condições de trabalho e os empurre a mudanças.

Na Escola C, não há dúvida de que a visão tradicional de currículo ainda é forte. Isto ficou explícito no Projeto Político Pedagógico como já destacamos anteriormente. Contudo, para confirmar se havia alguns projetos sendo desenvolvidos pelos professores procuramos nos corredores e outros lugares da escola algum sinal de que eles floresciam no silêncio de cada sala de aula. Não presenciamos no espaço físico da escola nenhum cartaz afixado ou outro sinal de que havia projetos sendo desenvolvidos com mais frequência pelos professores, que mudassem a rotina das aulas. Contudo, um dos diretores nos apresentou os seguintes projetos desenvolvidos pela Escola C que envolve um grande número de professores, "Musicalização", "Festival de Poesia" que já está na sua 8ª edição, "Festival de Dança" que também está na sua 8ª edição e o "Semi-presencial" este por imposição da SMED/PBH para alunos do noturno para complementar a sua carga horária.

Não temos dúvidas de que estes projetos da Escola e mais aqueles desenvolvidos pelos professores em suas aulas tornam a Escola C mais dinâmica, aberta e participativa. Isto deixa claro que a visão de currículo não é tão estreita, como ficou evidente no seu Projeto Político Pedagógico. Mas, não ficou dúvida de que na rotina dos professores da Escola C predominam aulas centradas nos conteúdos, o que faz a visão tradicional de conteúdo ser dominante. E que não basta desenvolver estes projetos para romperem com o modelo tradicional. Trazer a sua prática para mais próximo da proposta pela Escola Plural exigirá um grande esforço e, certamente, aumento da carga de trabalho. Porém, não sabemos precisar se há esta disposição entre eles.

Apesar dos ciclos de formação, do currículo e da avaliação ser motivo de disputas entre a SMED/PBH e os professores, nenhum outro ponto provocou mais conflitos que a não-retenção. A Escola Plural foi implementada também para reduzir os altos índices de reprovação, repetência e evasão. Mas, não é apenas por isso que o Programa foi proposto, ele é muito mais amplo e complexo do que simplesmente abolir a retenção. Os gestores da SMED deixaram isto claro quando afirmaram que

"os altos índices de reprovação e repetência não são algo accidental a essa lógica temporal precedente, acumulativa e dicotômica que exige para todos os mesmo ritmos, medidas e domínios simultâneos e em tempos parcelados e curtos. Essa lógica é em si mesma excludente e seletiva por ignorar as diferenças sócio-culturais. É uma lógica perversa para os setores populares. Ela inviabiliza seu direito a educação. Ela entrava inúmeras medidas tomadas para diminuir os persistentes índices de reprovação, evasão e repetência. Aí está enraizada a persistência desses altos índices e do seu lento declínio, apesar dos inúmeros esforços que vêm sendo feitos." (SMED/PBH 1994)

A Escola Plural passou a tratar a educação pelo princípio do direito universal das crianças, adolescentes, jovens e adultos. Para garantir este direito, ela propôs uma escola que não só era acessível a eles, mas que lhes garantisse a permanência. Para isso, adotou os ciclos de formação, a concepção ampliada de currículo e de avaliação, propôs o envolvimento da comunidade escolar no dia-a-dia da escola, entre outras coisas. Em um sistema guiado por estes princípios não há espaço para a retenção. Esta é uma das características centrais dos sistemas educacionais meritocráticos e tradicionais. Por este motivo, a SMED fazia a seguinte orientação em relação a retenção

“ao final de cada Ciclo de Formação, pode acontecer que um aluno não consiga o desenvolvimento equilibrado em todas as dimensões da formação apropriada ao Ciclo de idade. Essa situação levará à conveniência ou não de sua permanência nesse Ciclo durante mais um ano, ou de prosseguir com seus pares para o Ciclo seguinte.

A permanência de alunos no Ciclo de idade, por mais de um ano, deverá considerar-se excepcional e de modo algum como prática habitual, como acontece habitualmente na passagem de série” (SMED 1994)

A retenção não ficou absolutamente proibida. Porém, passou a exigir critérios que não fosse a simples apreensão de conteúdos e notas. A permanência por mais de um ano é caso excepcional. Há inúmeras ponderações para a retenção do aluno no ciclo. E afirmamos que a retenção não é coerente com o que propõe a Escola Plural. Na pesquisa do GAME/UFGM foi reservado um grande espaço para tratar da não retenção. A pesquisa constatou que

“a não retenção é, assim, apontada como o grande problema da Escola Plural. Ela é apontada como causadora da perda do interesse do aluno pela escola – Os professores comentam genericamente que: *‘muitos não querem mais realizar as tarefas’*. (Não foi possível estimar qual seria o percentual de alunos que agem dessa forma). E os professores complementam afirmando que *‘Não são todos. Os melhores alunos ou as melhores turmas não são afetadas.’* Isto nos leva a pensar que talvez essa situação esteja relacionada ao contexto atual das relações entre escola, sociedade e as dificuldades de trabalho, questões sócio-econômicas e outras, não sendo, na verdade, um problema do programa Escola Plural.” (GAME/UFGM 2000, p 88)

Corrêa que era uma das pesquisadoras do GAME, em um artigo comentando os resultados da pesquisa de 2000, confirmou que foi o pessoal do magistério que se opôs, com mais intensidade, à não retenção. Ela concluiu que

“dentre os principais atores sociais envolvidos no processo educacional em curso nas escolas municipais de Belo Horizonte/MG, é no segmento do pessoal do Magistério (professores, coordenadores pedagógicos e direção) que se encontra mais consolidada e disseminada a resistência à concepção de ciclos e de progressão continuada, dois aspectos nevrálgicos e estreitamente interligados nos Projeto Escola Plural. Essa questão é séria porque admitir a sua supressão significa a desestruturação da proposta.” (Corrêa 2000, p 107)

A autora considerou que a resistência dos professores em relação aos Ciclos de Formação e a não retenção é mais por uma questão de poder, do que uma questão de divergência pedagógica. Contudo, ainda havia a possibilidade de retenção ao final do Ciclo de Formação. Em 1997, a nova equipe da SMED aboliu de vez a retenção, inclusive a que acontecia no final do ciclo. Em 2003 a retenção ao final do ciclo voltou. E, hoje ela existe ao final do ciclo para o Ensino Regular Diurno. No Ensino Regular Noturno ela existe a cada série.

Nas escolas que pesquisamos, de uma maneira geral houve por parte dos professores queixas contra a não retenção. Na Escola A, como vimos, foi apresentada uma proposta no 2º Congresso Político Pedagógico de retorno da retenção a cada ano e das notas. Porém, a direção agiu rápido e impediu que ela fosse votada. No entanto, nos questionários aplicados aos professores, quando perguntamos sobre os problemas da Escola Plural, cerca de 80% deles colocou que era a não retenção e a falta de cobrança. Quando olhamos os dados quanto à retenção na Escola A, deparamos com o seguinte quadro destacado no "Informativo de Contexto de Desempenho para as Escolas Municipais de BH": percentual de alunos retidos no 2º e 3º ciclos diurno – 1,4% em 2005. A distorção idade/ciclo no diurno é de 4,6%¹⁰⁰; no ensino fundamental noturno o percentual de retidos é 49,2%¹⁰¹; no ensino médio diurno o percentual de retidos é de 3,1%; e no ensino médio noturno é de 11,1%. Assim, apesar da crítica a não retenção feita pelo pessoal do magistério nesta escola, o número de retidos não é grande.

Na Escola B, fizemos a mesma questão sobre o principal problema da Escola Plural. As respostas dos professores apontaram para a não retenção (muitos chamaram de progressão automática). Neste caso, cerca de 87% colocaram que o problema da Escola Plural residia aí e que isto trazia outras consequências, como a falta de limites. Os dados sobre retenção disponíveis no Informativo de Contexto e Desempenho mostram o seguinte: ensino regular diurno, retidos – 0%, distorção idade/série - 17%; ensino fundamental noturno, retidos - 0% ; ensino médio diurno, retidos não consta no informativo; e no ensino médio noturno o percentual de retidos é 0,4%. Não conseguimos saber se estes dados são verdadeiros na Escola B. Contudo, acreditando que são verdadeiros, apesar de os professores se oporem à não retenção, como ficou evidente nos questionários, a retenção é quase nula na Escola B.

¹⁰⁰ Estes dados foram construídos para o Monitoramento da Inclusão. Os dados relativo a distorção idade/ciclo identifica o número, ou melhor, o percentual de alunos que possui uma idade diferente daquela exigida para o ciclo. Estes dados estão disponíveis no site oficial da PBH – www.pbh.gov.br.

¹⁰¹ Apesar do número parecer alto, um dos diretores nos alertou que neste número estão incluídos os alunos evadidos. Segundo o diretor, no noturno o público é muito volátil devido ao trabalho. Quando há muitos desempregados a presença é alta e a evasão é baixa, mas quando cai o desemprego os alunos evadem para trabalhar.

Quanto à Escola C, os poucos professores que responderam o questionário¹⁰², colocaram outros problemas da Escola Plural e não fizeram quaisquer referências à não retenção. Os dados relativos à retenção descritos no Informativo de Contexto e Desempenho mostram os seguintes resultados: ensino fundamental diurno – retidos no 2º ciclo 11,5% e no 3º ciclo 0%, evadidos no 2º ciclo 2,5% e no 3º ciclo 1%, a distorção idade/ciclo é 19,7% no 2º ciclo e de 21,2% no 3º ciclo; ensino médio diurno – retidos 22,7% e evadidos 0,9%; e no ensino médio noturno – 27,9% de retidos e 14,1% de evadidos. Apesar de se colocar francamente a favor da Escola Plural, a Escola C apresenta o pior quadro de retenção entre as três escolas pesquisadas. Estes dados revelam uma posição contraditória, pois a retenção contraria os princípios defendidos pelo programa, mesmo sendo admitida pela SMED.

Assim, analisando o resultado da pesquisa do GAME e da nossa pesquisa, percebemos que a posição dos professores frente à Escola Plural é diversificada. Concordamos com o GAME quando ele classificou a posição dos professores em 3 grupos. Contudo, apesar de não sabermos quantificar e mensurar, percebemos que o número daqueles que se colocam contrários às propostas da Escola Plural não é pequeno. Muitos ficam calados nas escolas e continuam as suas práticas como antes. Percebemos que aqueles professores que são ativos e propositivos e que buscam inovar sua forma de trabalhar e a rotina da escola, não estão em grande número nas escolas.

A SMED/PBH não tem ficado parada, várias iniciativas vêm sendo tentadas para vencer as resistências dos professores e forçá-los a mudar sua forma de trabalhar e alterar o funcionamento das suas escolas que depende muito da sua posição. Uma delas foi a criação do GAVIFE, da GCPF, do Acompanhamento da Política Pedagógica¹⁰³ e, mais recentemente, a criação do Monitoramento da Inclusão. Estas medidas são fortes, porém recentes. Os resultados ainda são imprevisíveis. Porém, deixa evidente que a SMED/PBH não abandonou seu propósito de tornar a educação oferecida nas escolas municipais de alta qualidade para os meninos e meninas pobres das regiões degradadas da cidade. A resposta do professorado ainda não foi evidenciada. Fica em aberto o desfecho da luta entre PBH e os professores que resistem às mudanças propostas pela Escola Plural. Se na primeira década de implantação da Escola Plural os professores conseguiram manter muito da organização tradicional

¹⁰² Cabe lembrar aqui que a direção da escola colocou em votação entre os professores se a escola deveria se abrir para a nossa pesquisa e se eles desejariam responder o questionário. Houve uma votação maciça para que não desenvolvêssemos a pesquisa. Contudo, conseguimos colher informações na direção, na secretaria, na GERED, com alguns professores (poucos) nos corredores, no Informativo de Contexto e Desempenho e no Projeto Político Pedagógico da escola.

¹⁰³ O GAVIFE é a Gerência de Acompanhamento e Avaliação do Funcionamento da Vida Escolar fiscaliza o cumprimento da lei e funcionamento diário das escolas. GCPF que antes era GCPP, Gerência de Coordenação da Política Pedagógica e de Formação que passou a atuar mais próximo das escolas e acompanhar a vida escolar. A criação do Acompanhamento Escolar com um trabalho conjunto de várias gerências e das gerências regionais de educação está pressionando as escolas a buscarem melhores resultados educacionais modificando suas rotinas. Além disto, a partir de 2006 a SMED/PBH criou o Monitoramento da Inclusão que vem acompanhando de perto o trabalho das escolas a partir de vários indicadores, por exemplo, de vulnerabilidade social da região onde está situada e dos alunos que atende e de desempenho escolar dos alunos nas avaliações externas como o SAEB, SIMAVE, ENEM e Prova Brasil. Todas estas medidas que estão sendo tomadas pela SME/PBH forçarão as escolas a mexerem nas suas rotinas, pois têm aumentado a pressão sobre elas.

nas escolas da RME, mesmo com uma política que propunha uma mudança radical, daqui para frente, parece que a SMED/PBH não quer adiar mais as mudanças propostas pela sua política educacional.

5.6- A resistência das escolas municipais em alterar radicalmente a sua forma de organização para garantir a implementação da Escola Plural

Na seção anterior procuramos mostrar que os conflitos produzidos pela implementação da Escola Plural, envolvendo os diversos interessados na educação oferecida pela PBH, vêm interferindo nos seus resultados. Isto aconteceu porque alguns deles usam de estratégias específicas para não mudar as suas rotinas e não ter que assumir mais custos do que aqueles que habitualmente já assumiram. Ou mesmo para não perder o que conseguiram e que julgam que perderão com a nova política educacional da PBH.

Consideramos que a implementação da Escola Plural depende muito das mudanças que devem ocorrer na organização das escolas municipais. Se elas não ocorrerem o Programa não será implementado. E, como vimos, praticamente em todas as escolas da RME permanece muito daquilo que foi combatido pela Escola Plural. Ou seja, as escolas continuam, em grande medida, organizadas segundo o modelo tradicional. Esta resistência das escolas em modificar o seu funcionamento cotidiano deixa pistas de que os resultados desejados em termos de equidade ainda são insuficientes. Mas, o que faz com que as escolas tenha tanta dificuldade em mudar a sua organização? Encontramos algumas explicações para este fato nas teorias organizacionais. Porém, até que ponto estas explicações valem para a Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte?

O sistema de proteção social brasileiro foi montado sobre os princípios meritocráticos, nas décadas de 30 e 40 do século passado. Como a educação é uma parte importante do sistema de proteção, o sistema educacional também foi construído sobre esta base. Assim, as escolas que foram sendo criadas estavam especialmente voltadas para a classe média e os trabalhadores assalariados que era um grupo relativamente pequeno na sociedade brasileira. O acesso a escola era restrito, não havia vagas suficiente para atender a demanda crescente. As escolas também funcionavam sob a orientação do princípio meritocrático. E, por isso, organizaram-se com uma teia de exigências que era melhor respondida pelos alunos provenientes dos setores médios da sociedade e, por outro lado, dificultava a permanência de crianças e jovens provenientes dos setores populares.

O nosso sistema educacional, desde a sua criação e expansão, sempre foi dividido entre as três esferas de governo, isto é, federal, estadual e municipal. Todos os sistemas eram orientados pela mesma lei de diretrizes e bases da educação, como, por exemplo, a 5692 de 1971. Mesmo, os sistemas estaduais e municipais estavam regulamentados pela Lei Federal, o que forçava uma uniformidade

quanto a organização e o funcionamento. Assim, o sistema educacional brasileiro vem funcionando da mesma forma há quase 70 anos. Evidentemente que com tantos anos organizados da mesma forma e funcionando sob os mesmos princípios, arraigou-se na cultura educacional esta forma de conceber a educação.

A Escola Plural se insurge contra tudo isso. Ela se propôs alterar radicalmente o funcionamento do sistema municipal de ensino de Belo Horizonte. Ela considerava que o sistema que vigorava era excludente, rígido, anti-popular, fragmentado, hierarquizado, pouco acessível aos setores populares e pouco aberto ao controle societário sobre o fazer diário das escolas. Em seu lugar a Escola Plural buscava construir uma escola acessível a todos, inclusiva, democrática, com relações simétricas entre todos aqueles que convivem no seu dia a dia, voltada para as camadas populares da sociedade belorizontina e aberta a participação da comunidade escolar. Além disto, a Escola Plural buscava melhorar o desempenho acadêmico dos seus alunos. Para isto, propunha uma escola de qualidade para as classes populares (SMED/PBH 1994).

Se a Rede Municipal de Ensino vem funcionando há tantos anos sob os princípios meritocráticos e as escolas construíram sua organização interna com este objetivo, é uma tarefa muito difícil alterar esta forma de funcionamento do seu sistema educacional e a organização das suas escolas. Alverga, ao estudar as dificuldades de mudanças nas organizações públicas, sugeriu que existem 4 explicações para estas dificuldades. A primeira explicação advém de o fenômeno conhecido como "dependência de trajetória". A segunda destaca "as características intrínsecas às instituições públicas". A terceira destaca "a ausência de legitimidade e apoio social para as mudanças". E, finalmente, a quarta explicação destaca "o problema da ação coletiva". Procuraremos nesta seção mostrar quais destes argumentos explicam as dificuldades de mudanças organizacionais nas escolas municipais de Belo Horizonte e, conseqüentemente, na implementação da Escola Plural.

Segundo Alverga, a explicação da dependência de trajetória parte do princípio que toda organização pública, à medida que vai se constituindo adquire determinadas características internas que são rotinizadas. Estas características resultam do aprendizado no contato com o meio ambiente externo em que busca intervir, oferecendo os bens e serviços públicos para os quais foi criada. No funcionamento da organização pública acontece a aprendizagem tanto dos seus membros internos, quanto dos indivíduos que se beneficiam dos seus serviços. Este aprendizado cria modelos subjetivos de percepção do funcionamento da organização pública e dos bens e serviços ofertados. O modelo de organização que se criou, a percepção do seu funcionamento e dos serviços que oferece e os processos de aprendizado construídos nas interações entre os atores internos e o ambiente externo são construídos ao longo da história da organização e tendem a criar um caminho para ela trilhar que dificilmente será alterado. A direção inicial de funcionamento da organização é reforçada pelo seu

processo histórico. É este fenômeno que é chamado de dependência de trajetória. Ou seja, um fenômeno em que as organizações públicas tendem a continuar fazendo o que sempre fizeram. Pois, o ambiente interno e o externo a ela aprenderam a fazer deste jeito e somente com estímulos muito grande, a organização tenderá alterar a sua direção inicial. Neste caso, são necessários uma grande quantidade de recursos e um tempo grande para que a mudança organizacional possa se processar. (Alverga 2005)

Diante disto, entendemos que as escolas, enquanto uma organização pública, possui um ambiente interno, historicamente construído, com rotinas altamente cristalizadas e apreendidas pelos seus atores internos e seus beneficiários externos. Tanto os atores internos às escolas, quanto os externos a elas, construíram um aprendizado e constituíram um modelo de escola. Este modelo vem se reproduzindo ao longo de tantos anos de funcionamento do sistema educacional de Belo Horizonte. O modelo de escola fortemente presente e culturalmente apreendido é o que os gestores da SMED/PBH chamaram de modelo tradicional.

As características do modelo tradicional combatido pela Escola Plural são, em linhas gerais, a escola seriada, centrada apenas nos aspectos cognitivos, voltadas para reprodução dos conteúdos programáticos, hierarquizada, rígida, com processos avaliativos unidirecionais (partindo do professor para os alunos) e voltados para a memorização dos conteúdos, mensuração do desempenho individual dos alunos, fragmentada, entre outras coisas. Estas características foram apreendidas como algo natural a qualquer sistema educacional, por isso os seus principais atores não tinham motivos para colocá-las em questão e procurar modificá-las. Pelo contrário, a rotina e o aprendizado provenientes delas tendem a reforçar o seu funcionamento, segundo Alverga.

A Escola Plural buscou alterar radicalmente o sistema educacional e as unidades escolares e em um curto espaço de tempo, segundo pretendia o seu primeiro eixo norteador. Segundo a dependência de trajetória, nenhuma mudança organizacional mais profunda ocorre de forma tão rápida. É preciso tempo para se constituir um processo histórico de aprendizagem. Isto explica, em parte, porque a Escola Plural não conseguiu alterar de forma profunda as escolas da RME. Na verdade, no decorrer deste trabalho já demonstramos que as modificações que aconteceram nas escolas municipais de Belo Horizonte foram, em grande medida, aquelas que levaram a adaptação da macro à micro implementação. Enquanto nos aspectos intermediários e profundos as referências são aquelas da escola tradicional. Para confirmar esta proposição, citaremos novamente a constatação do GAME sobre o funcionamento do conjunto das escolas da rede municipal e da atuação de seus professores no ano 2000, portanto, cinco anos após o início da implementação. Veja o que diz o GAME sobre as escolas,

“por diversas vezes, os pesquisadores ficaram atônitos porque escolas indicadas como ‘*plurais*’ apresentaram detalhes grosseiros que não se enquadravam na

proposta. Algumas demonstravam equívocos nas formas de interpretação desses eixos, embora dizendo-se "*Plurais*". Outras, diziam-se resistentes ao programa e apresentavam-se com práticas avançadas voltadas inteiramente aos princípios da proposta e outras, ainda, construindo com dificuldades o seu projeto, evidenciavam lutas internas entre grupos de professores, denotando, às vezes, convicção por propostas opostas, até mesmo por desavenças pessoais de poder, sem sentido pedagógico. (GAME/UFMG 2000, p 59)

Além desta visão das escolas, citaremos a visão de geral dos professores identificada pela pesquisa do GAME, descrita assim,

"pode-se identificar que hoje há 3 tipos de grupos de profissionais atuando na escola: aqueles que acreditam na Escola Plural, os que buscam entendê-la para incorporá-la à sua prática e os que não acreditam na proposta. (Idem, 61)

Nas seções anteriores mostramos que as escolas que pesquisamos confirmam a descrição feita pelo GAME, ou seja, mantiveram muito das práticas tidas como tradicionais. As mudanças, em sua maioria, são apenas formais. As referências dominantes nas três escolas são aquelas combatidas pela Escola Plural.

Em relação aos professores, também, encontramos nas 3 escolas um quadro como o descrito pelo GAME. Contudo, percebemos através dos questionários aplicados, do material coletado e analisado, das conversas informais na sala dos professores e no pátio com os alunos, das reuniões, congressos e assembleias de que participamos que há uma predominância de práticas tradicionais. Se houve um momento inicial de efervescência do debate, logo após o início da implementação da Escola Plural, percebemos que agora há um arrefecimento deste debate. Consequentemente, encontramos nas três escolas pesquisadas, um professorado mais preocupado em cumprir as determinações da PBH e atender as demandas burocráticas exigidas pela escola, do que buscando construir projetos a serem desenvolvidos coletivamente pela turma. Não sabemos precisar como são as aulas, pois não tivemos acesso às salas de aula para esta pesquisa, mas ao olharmos o material didático dos professores e a sua disposição para as aulas, tudo leva a crer, nas três escolas estudadas, que as aulas pouco saem da rotina do quadro de giz e do livro didático.

Voltando-se para os recursos, mostramos que houve um grande esforço da PBH e da SMED em garanti-los. Pois, como afirmou a Secretária Municipal na época da apresentação da Escola Plural, o programa exigiria uma grande quantidade de recurso, por isso, a necessidade de envolvimento do prefeito e dos secretários da área econômica nas discussões. Vimos que a PBH tem gasto cerca de 30% de suas receitas com educação. Este percentual fez o gasto *per capita* chegar a cerca de R\$ 3000,00 por aluno ao ano nas escolas municipais. Os outros recursos também foram utilizados em grande quantidade, como já tratamos anteriormente. Contudo, ao que tudo indica, sem querer emitir um juízo de valor, ou eles foram gastos de forma equivocada ou foram insuficientes. Pois, ainda persistem, com

grande força nas escolas, as referências da escola tradicional e os resultados da inclusão, ainda deixam dúvidas. Não podemos nos esquecer que há um curto espaço de tempo entre o início da implementação da Escola Plural e os dias atuais. O tempo também aparece como um recurso que pode contribuir positiva ou negativamente para o programa.

A dependência de trajetória é uma explicação forte para as dificuldades da Escola Plural. Pois, como já advertíamos antes, para que a Escola Plural colha os logros aos quais foi criada, necessita de que as suas unidades escolares alterem profundamente a sua organização. Mas, como o modelo tradicional persiste, tanto internamente nas escolas municipais, como em outras redes¹⁰⁴ que fazem parte do ambiente externo e competem com o programa, há uma tendência à sua continuação nas escolas municipais de Belo Horizonte.

Mas, se a dependência de trajetória favorece a permanência das referências do sistema tradicional na RME, vejamos se outras questões organizacionais interferiram nas dificuldades da Escola Plural. Assim, Alverga para explicar as dificuldades quanto às mudanças nas organizações públicas, chamou a atenção para uma outra questão organizacional. Segundo ele, as mudanças organizacionais são propostas para serem executadas de forma global. No entanto, as instituições públicas conseguem alterar a sua organização de forma incremental e contínua, ou seja, pequenas modificações ao longo do tempo. Neste sentido, ele argumenta que uma das causas dos insucessos das mudanças nas organizações das instituições públicas estaria no

“globalismo das iniciativas de mudanças que pretendem mudar ‘tudo de uma vez’, como se todos os problemas fossem igualmente importantes. Ou seja, uma causa relevante para explicar o insucesso das tentativas de reforma administrativa seria a incompatibilidade existente entre o caráter globalizante das tentativas de reforma administrativa e a natureza incremental da transformação institucional.” (Alverga 2005, p 11)

Isto acontece porque diante da grande quantidade de objetivos a serem atingidos pela reforma, os principais atores internos da organização selecionam aqueles que julgam ser importantes para executá-los. Normalmente eles fazem uma escolha por aqueles objetivos que julgam ser de maior importância e que, ao mesmo tempo, lhes trazem perdas menores e descartam os outros que não lhes interessam. Alverga utiliza o exemplo da reforma do estado brasileiro proposta para os anos de 1990. Foi proposta pelo governo, naqueles anos, a reforma do estado juntamente com o ajuste fiscal. O argumento oficial era que as duas coisas eram necessárias e se misturavam. No entanto, os servidores das instituições públicas diante de um número grande de objetivos, se mostraram dispostos a cooperar

¹⁰⁴ As escolas da RME convivem em Belo Horizonte com escolas da Rede Privada de Ensino e com escolas da Rede Estadual de Ensino. Este cenário tem forte influência sobre a Escola Plural já que reforça as referências do modelo tradicional e amplia a competição por resultados. Além de que muitos professores trabalham conjuntamente na RME e nas outras redes de ensino. Este fato interfere nos resultados da Escola Plural, pois, como já tratamos acima, alimenta o modelo subjetivo tradicional, amplamente aceito e reforça a direção adotada inicialmente pelo sistema educacional.

com o ajuste fiscal e a reduzir a pressão por melhorias salariais. Enquanto que em relação a reforma do estado se colocaram completamente contrários. Ou seja, a reforma do estado foi para a lata de lixo, porque envolvia interesses fortemente consolidados e provocaria perdas maiores. No cálculo racional dos servidores, colaborar com o ajuste fiscal era melhor do que arriscar na reforma do estado.

Em relação à Escola Plural temos que ela foi proposta para ser implementada de forma global e modificar radicalmente o sistema educacional de Belo Horizonte. Os seus objetivos eram diversos, entre os quais destacamos a universalização da cobertura e do acesso; a inclusão de crianças, adolescentes, jovens e adultos pobres; a melhoria do desempenho educacional dos seus alunos; a modificação organizacional das escolas; a redução da reprovação, repetência e evasão, entre outras coisas. Entendemos que os professores municipais, a partir do momento que se iniciou a implantação da Escola Plural, teriam que assumir todos os objetivos propostos. Contudo, utilizando a explicação proposta por Alverga, poderemos chegar a conclusão de que eles fariam uma escolha por aqueles objetivos que julgavam de maior importância e com custos menores para eles. Diante disto, estariam dispostos a assumir parte do Programa que não alterasse de forma radical a sua rotina, pois este é um fator que gera a sensação de perda, por exigir o aumento do trabalho.

Com ficou evidente na pesquisa do GAME e nas escolas que pesquisamos, as escolas optaram por implementar parte do que foi proposto pelo Programa. Entre todas as modificações que foram propostas pela Escola Plural, aquelas que estimulam as reuniões pedagógicas e cria o coletivo escolar foram as mais aceitas pelos professores. Quando a legislação permitia as reuniões pedagógicas semanais, praticamente em todas as escolas elas aconteciam. No dia da reunião os alunos eram dispensados 2 horas mais cedo, para que ela acontecesse. Não temos dados sobre quantas escolas faziam-na, mas quando a SMED/PBH suspendeu estas reuniões a partir de 2005 para cumprir o estabelecido pela Lei Federal 9394/96, houve manifestação de praticamente todas elas, como nos revelou uma gestora da SMED. O GAME constatou que os professores consideravam este espaço coletivo como fundamental para a vida das escolas, e descreveu assim o resultado de sua pesquisa,

“uma das grande mudanças introduzidas com o programa Escola Plural foi a priorização dos tempos coletivos no ambiente escolar. *‘tudo era discutido e decidido coletivamente’*. As reuniões pedagógicas possuem uma posição de destaque neste contexto. Não existe mais uma direção ou uma coordenação que decide e impõe. Existe uma gestão democrática. Conteúdos, projetos, horários são decididos e aprovados pelo conjunto dos profissionais da escola (grifo nosso). Tudo é compartilhado.” (GAME/UFMG 2000, p 65)

Não temos dúvida de que para chegarmos a resultados mais conclusivos sobre o efeito “lata de lixo”¹⁰⁵, é preciso uma pesquisa e uma análise mais qualificada. Mas, fica muito evidente que este efeito vem acontecendo. Aqueles elementos da Escola Plural que são fáceis de serem vistos pelos gestores municipais, as escolas e os professores procuram implementá-los. Neste caso, incluímos os ciclos de formação, a não retenção, a universalização do acesso, a gestão democrática, os espaços coletivos de decisão como assembleias, colegiado, eleições de diretores e a Caixa Escolar. Mas, aqueles elementos do programa difíceis de serem apreendidos a “olho nu” são descartados ou são tratados como se não existissem. Neste caso destacamos, a avaliação continuada dos processos de ensino e aprendizagem, o currículo ampliado, os projetos pedagógicos, alterações mais profundas na organização dos tempos e dos espaços escolares, entre outras coisas. Com isso, temos uma rede escolar que ainda tem muitos problemas para resolver para que as escolas atinjam um nível de organização próximo do proposto pela Escola Plural. Enquanto isto, elas vão se comportando como um híbrido ou como uma organização em transição.

Além da dependência de trajetória e do problema organizacional, utilizamos a terceira categoria proposta por Alverga para compreendermos as dificuldades relacionadas com a implementação da Escola Plural. Trata-se da “argumentação sociológica”. Neste caso, há o reconhecimento de que a transposição de modelos organizacionais de um determinado lugar, com as suas características culturais, econômicas, políticas e sociais, para outro, com características totalmente diferentes, tende a não conseguir atingir os seus objetivos de mudanças organizacionais. A transposição de modelos acontece, na maioria dos casos, em ambiente onde há um déficit de demanda pela reforma (Alverga 2005).

Apesar, de termos ouvido durante a pesquisa que a Escola Plural foi planejada na Espanha e aplicada no Brasil, ou como afirmou um dos dirigentes do Sindirede que a “Escola Plural antecipou a LDBEN 9394/96, ambas de cunho neoliberal, implantadas como exigência do FMI e do Banco Mundial.” (em resposta ao questionário para esta pesquisa), a Escola Plural é uma política educacional que nasceu da realidade educacional de Belo Horizonte e das escolas municipais da prefeitura. Além disto, o programa não estabelece um modelo único de escola. Ele admite que a organização deverá ser construída através do diálogo da escola com a comunidade a que serve. Para isto foram propostos vários espaços de construção democrática da organização escolar que melhor atende às demandas da

¹⁰⁵ O efeito lata de lixo foi descrito um pouco acima. Trata-se de um acordo tácito entre os executores e os gestores públicos. Ou seja, os primeiros se comprometem a implementar determinados pontos da política proposta, em troca não implementam outros pontos que consideram problemáticos. Neste caso, jogam na lata de lixo os pontos da política que não desejam implementar. Isto acontece muito em relação a políticas que exigem para sua execução mudanças nas organizações públicas, alterando de forma profunda a rotina de funcionamento das instituições.

comunidade. Ademais, a Escola Plural traz características próprias, não vistas em outros sistemas educacionais.

Julgamos que o argumento da transposição de modelo (argumentação sociológica) não pode ser considerado para explicar as dificuldades relacionadas com a implementação da Escola Plural. Este argumento não se sustenta diante das evidências apuradas pela pesquisa. Por fim, Alverga apresenta uma quarta categoria analítica para explicar as dificuldades de implementação da Escola Plural. Trata-se do "problema de ação coletiva".

Segundo Alverga, o insucesso das tentativas de reforma da administração pública ou de modificações nas instituições públicas é explicado devido ao fato de a reforma ou mudança organizacional ser um bem público, portanto, gera problema de ação coletiva. Para ele um bem público é um tipo de bem cujo o custo de exclusão é muito alto. Ou seja, excluir quem não contribuiu acaba sendo mais alto do que o bem ofertado. O bem ofertado não é de uso individual. Assim, tanto os que defendem a reforma e lutam por ela, quanto aqueles indivíduos que não fizeram nada, acabam se beneficiando dela. Trata-se do *free-rider*. Este fato provoca a desmobilização daqueles indivíduos motivados a levá-la a cabo. E provoca também o desinteresse daqueles que de fora da organização pública se beneficiariam da reforma (Alverga 2005)

Por outro lado, os indivíduos que se opõem a política acabam por ganhar força. Isto acontece porque os apoiadores da reforma não têm motivação para defendê-la, já que tanto quem defende, quanto os que não defendem sairão beneficiados. Com isto, a reforma ou mudança organizacional tende a fracassar por falta de apoio e porque os elementos favoráveis a ela ficam enfraquecidos. Enquanto os seus adversários encontram-se fortalecidos.

A Escola Plural é um política educacional que apresenta custos concentrados e benefícios dispersos. Os custos incidem principalmente sobre os professores. Percebemos e já afirmamos isto anteriormente que existem 3 grupos de professores. Aqueles que assumiram o programa e que procuram trabalhar segundo as suas orientações. Um outro grupo intermediário que mudam algumas das suas práticas pedagógicas e outras continuam como antes. E um terceiro grupo que rejeita integralmente a Escola Plural e ignora as suas orientações. Nas informações que colhemos na nossa pesquisa, não identificamos nenhuma sanção sobre aqueles professores que ignoram a Escola Plural e sobre aquelas escolas que continuam trabalhando de forma tradicional. Fica claro que tanto os professores que "aderiram" ao programa, quanto aqueles que continuam trabalhando de forma tradicional recebem o mesmo salário. Não há incentivo diferenciado nem para o professor, nem para a Escola. Ao perguntar um ex-gerente regional de educação sobre os incentivos aos professores, ela respondeu que

"em 1996, foi dada uma gratificação no contracheque, como incentivo pela implantação do projeto. Não houve critério nenhum para isto. Foi dado a todos os profissionais, indiscriminadamente. Na verdade, isto não foi 'incentivo', mas uma forma de dar um aumento que não foi aumento, pois foi apenas um 'penduricalho', sobre o qual não incidia quinquênio, 13º salário e outras vantagens. Lembro-me que foram cerca de R\$ 80,00. Posso estimar que equivaleria hoje a mais ou menos R\$ 200,00." (ex-gestora regional de educação e atualmente professora municipal em resposta ao questionário para a pesquisa)

A colocação acima frisou que os incentivos atingiram a todos os professores da RME, sem distinção. Assim, que motivação teria aqueles professores que não se identificavam política e ideologicamente com a Escola Plural para alterar sua forma de trabalhar? Com certeza, eles teriam poucos motivos para mudar sua forma de trabalhar e assumir outras obrigações, além daquelas que rotineiramente eles já assumem. E se os professores não se dispuserem a mudar sua forma de trabalhar e reorganizar o seu ambiente, a Escola Plural não será implementada ou será apenas parcialmente implementada.

Portanto, o quadro que se desenhou ao longo do caminho percorrido pela educação oferecida pela PBH revela muito este desinteresse dos professores em alterar sua forma de trabalho e, conseqüentemente, as organizações escolares. Com isso, a Escola Plural segue parcialmente implementada, trazendo um misto de educação voltada para os pobres, principalmente nos aspectos formais (as vezes pontualmente em algumas escolas nos aspectos informais) e ainda com forte presença da organização tradicional no nível da micro implementação e no cotidiano das escolas.

A partir dos modelos propostos, nesta seção, para análise das dificuldades que cercaram a implementação da Escola Plural, vimos que a dependência de trajetória oferece uma boa explicação. A tendência que cerca as organizações públicas de continuarem fazendo o que sempre fizeram é muito forte. Daí, existir na proposta do programa de uma mudança radical das escolas municipais de Belo Horizonte, um desconhecimento, ou mesmo um otimismo em relação aos professores e às escolas. E há, também, um otimismo em relação ao programa. Pois, fica subentendido que os gestores acreditaram que, ao apresentá-lo, colocando a público os seus objetivos, não haveria resistência ou, se existisse, seria algo pontual, fácil de ser contornado. Mas a realidade tem se mostrado diferente.

Além da dependência de trajetória, a utilização da explicação que trabalha com os problemas de mudanças organizacionais nos permitiu identificar que havia conflitos entre a proposta da Escola Plural e a realidade organizacional das escolas que compõem o sistema municipal de ensino. Enquanto o Programa Escola Plural propunha uma mudança radical e rápida na organização das escolas municipais, estas respondiam lentamente às propostas de mudanças. A partir desta categoria, conseguimos entender porque apenas superficialmente um grande número de escolas municipais modificou sua organização para atender a proposta do programa.

Em relação à terceira categoria analítica, que explica as dificuldades de implementação de uma mudança organizacional feita através da transposição de modelos de uma realidade para outra, não se aplica ao caso da Escola Plural. Isto porque, todo o desenho e o projeto desta política educacional nasceram da necessidade que a RME tinha de enfrentar os graves problemas que atravessavam a sua vida. Por fim, a explicação através das dificuldades de implementação da Escola Plural utilizando como categoria o problema de ação coletiva ou do *free-rider*. Consideramos que esta explicação se aplica à Escola Plural, pois os incentivos para adesão ao programa eram distribuídos de forma indiscriminada a todos os professores. Logo, aqueles que não se interessavam ou que faziam oposição a ele teriam os mesmos incentivos e benefícios daqueles que se empenharam na sua implementação. Consequentemente, estes últimos não terão incentivos para continuar a implementação e deixam de apoiá-la, diminuindo a demanda e aumentando as dificuldades para implementação da Escola Plural.

Estes argumentos respondem a questão da dificuldade de mudança organizacional que cerca as organizações públicas. Eles serviram para revelar que as escolas municipais, enquanto organizações públicas, precisam de tempo e incentivos para alterarem as suas rotinas. E, principalmente, para compreendermos porque as escolas municipais mudaram pouco a sua organização e a sua rotina. Neste caso, se a Escola Plural depende, em grande medida, das mudanças nas escolas da RME de Belo Horizonte para ser implementada, evidentemente que terá imensas dificuldades para atingir os seus objetivos. Contudo, apesar da permanência de muitos elementos tradicionais, algumas novidades foram constatadas. Isto se explica pelo caráter incremental das mudanças organizacionais. Mas, pelas categorias propostas aqui para analisarmos as mudanças organizacionais nas escolas municipais, podemos afirmar que será necessário um tempo maior, uma maior quantidade de recursos, e incentivos seletivos para que elas venham a alterar de forma significativa a sua organização e voltem-se para as crianças, adolescentes e jovens pobres, motivo pelo qual foi criada.

6- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procuramos mostrar que as últimas décadas do século XX revelaram que os sistemas educacionais de vários países apresentavam problemas e que não conseguiam obter resultados satisfatórios, na busca de um melhor desempenho acadêmico daqueles indivíduos que acessavam as suas escolas. No Brasil, a ineficiência dos sistemas educacionais ficava patente devido aos elevados números de reprovação, repetência e evasão. O grande número daqueles indivíduos que abandonavam a escola, após sucessivos fracassos, fazia aumentar a desigualdade educacional. Enquanto aquelas crianças e jovens provenientes das famílias com renda mais alta conseguiam avançar e chegar aos pontos mais elevados da formação acadêmica, as crianças e jovens provenientes das famílias com rendas mais baixas não conseguiam concluir as quatro primeiras séries do ensino básico.

Este quadro exigiu dos governos intervenções e reformas nos sistemas educacionais. Nas décadas de 1980 e 1990 várias reformas foram empreendidas pelos governos estaduais e municipais. Aconteceram pelo menos 3 gerações delas e cada uma perseguia objetivos distintos. A primeira geração buscou-se melhorar o acesso. A segunda procurou tornar o sistema mais eficiente, aumentando o controle das comunidades sobre as escolas e melhorando a oferta dos insumos educacionais. Devido à insuficiência dos resultados, uma terceira geração encontra-se em andamento, buscando melhorar a qualidade da educação e a efetividade das escolas.

As reformas educacionais não perseguiram os mesmos objetivos, não apresentavam os mesmos conteúdos e não foram implementadas da mesma forma. Diante disto, foram identificados pelo menos 3 tipos diferentes de políticas ou reformas educacionais. Uma voltada para o acesso que propõe, principalmente, a melhoria dos insumos educacionais. Outra voltada para a qualidade que propõe, entre outras coisas, o maior controle por parte da comunidade escolar sobre o trabalho da escola. E, por fim, as políticas educacionais voltadas para equidade que propõem a redução das distâncias de aprendizagens entre ricos e pobres.

Identificamos, também, a existência de pelo menos três tipos diferentes de políticas educacionais voltadas para a equidade. Estas diferenças advêm da compreensão de equidade educacional que os gestores públicos concebem. Existem as políticas educacionais que concebem a equidade como maior oportunidade de acesso. Outras concebem que a melhoria da equidade significa a oferta dos recursos necessários para que os indivíduos pobres possam ter as mesmas condições de aprendizagem dos ricos. E, por fim, existe uma concepção de equidade que considera que os saberes não escolares das crianças e jovens pobres devem ser considerados insumos necessários para o processo educacional. Neste caso, a escola deve alterar toda a sua organização para acolher os alunos

pobres e garantir que eles possam ter um bom desempenho educacional. Neste caso, a educação se transforma em um direito inalienável das crianças e jovens e as escolas em um espaço de socialização e de vivência das experiências educacionais destes alunos. A Escola Plural é uma política educacional que se encaixa neste último tipo. E, como vimos, políticas educacionais deste tipo apresentam grande dificuldade de ser implementadas. Estas dificuldades têm origens na necessidade de reforma organizacional das unidades escolares e nos conflitos com aqueles interessados que mais perdem com a sua implementação.

Os estudos que fizemos sobre a Escola Plural, nos revelaram as dificuldades que cercaram a sua implementação. Contudo, procuramos verificar, não só aquelas dificuldades próprias das políticas educacionais voltadas para equidade, mas, também, aquelas vindas das escolhas feitas pelos gestores públicos da Prefeitura de Belo Horizonte, durante o seu processo de implementação. Procuramos, também, identificar até que ponto estas dificuldades e escolhas interferiram nos seus resultados e na busca dos objetivos planejados. Entre as dificuldades próprias deste tipo de política, destacamos os conflitos gerados, a distribuição dos seus custos e a necessidade de mudanças organizacionais e nas rotinas das escolas municipais. Em relação às escolhas dos gestores públicos, destacamos a visão do processo de implementação, a mobilização dos recursos, o modelo de gerenciamento e gestão e a forma de implementação.

Inicialmente, fizemos uma análise do desenho e da forma como foi a sua construção. Neste caso, desejávamos conhecer de perto o conteúdo da Escola Plural e ver os seus pontos centrais. Além disto, procuramos conhecer como foi o seu desenho, quem participou da sua elaboração e como foi a participação. No primeiro caso, identificamos um importante diagnóstico da situação da rede municipal de ensino que apontava os problemas que fazem parte da rotina do sistema educacional brasileiro, como a reprovação, repetência e evasão, mas destacou, também, as iniciativas dos professores e das escolas para superá-los. Fica claro que a Escola Plural queria a continuidade destas iniciativas que agora contavam com o apoio oficial.

O programa propunha, também, uma série de princípios inovadores que passava a nortear a organização e os objetivos das escolas municipais. Entre eles, destacamos a ruptura com a escola tradicional, com sua grade curricular, com seu sistema de avaliação, com a sua forma de progressão e de enturmação. Em seu lugar propôs reordenar os tempos e os espaços de aprendizagem, ampliando-os; ampliar o conceito de avaliação e modificar o seu registro; modificar a forma de enturmação e alterar a centralidade da organização escolar que deixa de ser os conteúdos programáticos e passa a ser as experiências sócio-culturais dos alunos, através dos ciclos de formação; acabar com a reprovação em massa e estabelecer critérios e exigências para a retenção; legar para as escolas a criação de seus projetos político-pedagógicos que estabeleceriam os objetivos do trabalho escolar e a forma como ele

seria vivenciado. Na verdade, a Escola Plural propôs uma mudança radical e imediata na rotina das escolas.

Quanto à participação na elaboração da Escola Plural, constatamos que houve o envolvimento de professores, pais, alunos e gestores. Contudo, esta participação foi restrita e direcionada. Ou seja, aqueles professores, pais e alunos que foram convidados a participar eram aqueles que já desenvolviam ou participavam de alguma atividade ou projeto nas escolas que fugiam da rotina tradicional. Não houve, inicialmente, o envolvimento geral dos professores, através de representações. Porém, durante o processo de implementação foram constituídas várias arenas, em que o programa foi colocado em discussão. Entre estas destacamos a Constituinte Escolar nos anos de 1999 e 2000, as Conferências Municipais de Educação e a criação do Conselho Municipal de Educação. Nestes momentos, a SMED/PBH estabeleceu um amplo diálogo com os professores, profissionais da educação e a comunidade escolar e colocou os pontos centrais da Escola Plural em debate. Ao final destes encontros, eles foram reafirmados e aprovados quase na sua forma original. Estes encontros legitimaram o programa e vêm sustentando a sua manutenção ao longo deste tempo.

Análise de seu diagnóstico e do seu desenho permitiu afirmar que a Escola Plural é uma política educacional voltada para equidade, para inserção e transformação social da realidade das crianças, adolescentes e jovens de Belo Horizonte. Após o conhecimento do conteúdo e dos objetivos do programa, voltamos nossa atenção para a concepção de implementação que orientava os gestores municipais. Entre as diversas concepções de implementação, constatamos que os gestores compreendiam que o processo de produção da Escola Plural era um processo complexo. Porém, eles não tinham consciência da resistência e dos conflitos que seriam gerados pelo programa. Tivemos esta compreensão quando analisamos a quantidade de recursos mobilizados, não só para implementar, mas, também, para sustentar a Escola Plural. A prefeitura de Belo Horizonte vem mobilizando uma grande quantidade de recursos de toda a natureza para o programa. Além dos recursos econômicos que consomem cerca de 30% das suas receitas, a PBH constituiu os instrumentos políticos, jurídicos, técnicos, materiais e institucionais para sustentar a Escola Plural. Investiu em reforma administrativa e no plano de carreira para o magistério municipal, contratou milhares de professores e outros trabalhadores em educação, fortaleceu a autonomia das unidades escolares tanto na gestão educacional quanto na financeira, vem fornecendo grande quantidade de insumos educacionais e aparelhando as escolas.

Apesar deste esforço, percebemos que havia uma grande queixa dos professores sobre a insuficiência dos recursos, principalmente, financeiro e técnico. O Sindirede alega que os salários eram baixos diante das novas exigências colocadas para os professores, decorrentes da Escola Plural. Por este motivo foram realizadas pelo menos 8 greves neste período, além de inúmeras paralisações e

manifestações. Percebemos que a ação do Sindirede contribuiu para formação de uma imagem negativa da educação municipal e para desgaste dos seus gestores.

Após a análise da concepção de implementação, verificamos como foi o processo de implementação da Escola Plural. Tomando como referência os pontos centrais da Escola Plural, encontramos um quadro que mistura elementos da escola tradicional, combatidos pelo programa, com elementos propostos por ele. Constatamos que nas escolas analisadas por nós e naquelas avaliadas pelo GAME, os ciclos haviam sido implementados, mas havia uma forte referência nas séries; havia flexibilidade quanto ao currículo, mas os conteúdos programáticos tradicionais, definidos no programa da rede estadual de ensino e nos livros didáticos, continuavam sendo utilizados em larga escala; havia uma grande quantidade de projetos sendo desenvolvidos nas escolas, mas permanece a idéia de que somente a aula, restrita ao espaço da classe, utilizando o quadro de giz e o livro didático é considerada momento de aprendizagem; a referência para organização dos ciclos são as idades, porém a enturmação procura agrupar os alunos segundo o seu desempenho acadêmico; além disto, as avaliações, a forma de registro escolar, a questão disciplinar, os processos pedagógicos ainda trazem as referências da escola tradicional com grande intensidade. Estes dados mostram que ainda persiste uma dissonância entre o que foi proposto pela Escola Plural e o que está sendo praticado rotineiramente pelas escolas.

No entanto, percebemos que algumas mudanças já estão presentes na vida das escolas municipais. Entre estas, destacamos os cuidados na retenção dos alunos, a diversidade de atividades nas escolas, a aproximação com a comunidade e a relação mais próxima entre todos os envolvidos no cotidiano da vida escolar. E destacamos, ainda, a participação da comunidade escolar no seu cotidiano. Esta era uma recomendação do programa que propõe a interação da escola com a sua comunidade. Esta interação deve acontecer em assembléias, nas eleições para diretores, no colegiado, nas festas e atividades diversas e na abertura da escola para eventos da comunidade. Nas nossas análises, vimos que atividades envolvendo a comunidade escolar estão sendo realizadas. Algumas atividades são obrigatórias como as assembléias ordinárias escolares, a eleição para diretores, a eleição e as reuniões do colegiado e da caixa escolar. Contudo, em duas das escolas estudadas verificamos que muitas outras atividades são realizadas, provocando um aumento da presença da comunidade no seu dia a dia. A pesquisa do GAME também constatou a presença da comunidade nas escolas que foram estudadas. Isto leva a crer que em muitas escolas da RME, a participação da comunidade está se tornando uma rotina. Consideramos que a participação é um dos pontos da Escola Plural que melhor se encontra implementado.

Pensando nos modelos de gerenciamento e gestão da Escola Plural e utilizando os tipos propostos por Nogueira, percebemos que houve a preocupação em assegurar uma baixa

programabilidade das tarefas para as escolas e, ao mesmo, garantir uma elevada interação com as comunidades escolares. O desenho do programa não estabelecia uma lista de recomendações, formas de organização e de ações rígidas e válidas para todas as escolas municipais. Ao contrário, ele estabelecia princípios gerais tais como inclusão, simetria nas relações entre os atores que participam do cotidiano da escola, democratização das relações, interação, tolerância, respeito às diferenças, construção coletiva da organização e das normas de funcionamento das escolas. Ao mesmo tempo, deixou para as unidades escolares, em conjunto com a suas comunidades, o estabelecimento da melhor forma de organização dos seus tempos, espaços, currículos, formas de tratamento da disciplina, uso dos recursos escolares etc.. Ao exigir que as unidades escolares chamem as suas comunidades para participarem do seu dia a dia, os gestores municipais ampliaram a possibilidade do programa de avançar.

Quando analisamos o modelo de gerenciamento e gestão das escolas municipais, consideramos que a autonomia das escolas era um elemento importante no desenho e na implementação da Escola Plural. A autonomia proposta assegurava que cada comunidade escolar deveria escrever o seu projeto pedagógico, organizar o seu tempo e espaço, definir os seus objetivos e as competências necessárias para atingi-los, definir a melhor forma de alocação dos recursos financeiros e materiais, entre outras coisas. A forma como foi proposta a autonomia exige a participação da comunidade no dia-a-dia das escolas. Assim, como já destacamos acima, as escolas da RME têm ampliado os espaços e a participação da comunidade no seu dia a dia. Uma escola avançou mais, outra menos, mas em todas havia uma presença maior da comunidade no seu cotidiano, mesmo que seja para atender as determinações da SMED/PBH e do calendário escolar.

Assim, percebemos que as escolas municipais da prefeitura de Belo Horizonte implementaram somente alguns pontos da Escola Plural. Porém, noutros pontos relevantes elas continuaram presas ao modelo tradicional. Buscamos, então, encontrar as razões que poderiam ter provocado esta dificuldade em se implementar totalmente o programa. Destacamos, neste caso, os custos que as mudanças propostas trariam, principalmente, para os professores. Na verdade, estes apareceram em nossos estudos, como o ator que assumiria o custo maior na implementação da Escola Plural, pois são eles os encarregados de implementá-la. Vimos que ao implementá-la, eles teriam suas rotinas alteradas e, principalmente, a sua carga de trabalho aumentada. Além disto, percebemos que pontos importantes do programa contrariavam aquilo que eles concebiam como elementos fundamentais da vida escolar. Entre estes destacamos a reprovação e a retenção, a inclusão e a determinação da educação enquanto um direito das crianças e adolescentes, os ciclos de formação, a enturmação com base apenas na idade, a concepção ampliada de currículo, a reorganização dos tempos e espaços escolares, as novas formas

de avaliação e de registro e a democratização nas relações. Estes pontos vêm sendo muito questionados pelos professores e têm sido objeto de conflito e disputas.

No entanto, não foram eles os únicos a assumirem os custos da Escola Plural. Vimos que a administração municipal, os gestores e técnicos da SMED/PBH, além daqueles pais de alunos das escolas consideradas referências também tiveram que arcar com algum ônus. No entanto, afirmamos que, entre todos os atores que cercam a política educacional da prefeitura de Belo Horizonte, foram os professores que assumiram o maior custo da Escola Plural.

A oposição dos professores apareceu de diversas formas. Destacamos as sucessivas greves que ocorreram desde o início da implementação da Escola Plural. Apesar de ser encaminhadas pelo Sindirede, elas contaram com um grande apoio dos professores. Este fato foi destacado pela ex-Secretária Municipal de Educação e, segundo ela, serviu para aumentar os problemas em relação ao programa. Consideramos que o Sindirede se aproveitou do momento em que a SMED/PBH se esforçava para implementar a Escola Plural e que por este motivo enfrentava conflitos em diversas frentes, para tirar proveito em função de algumas reivindicações antigas dos professores. Por este motivo, não houve uma cooperação do Sindirede para a implementação do Programa. Pelo contrário, percebemos que a sua atuação, chamando as sucessivas greves e com críticas às administrações e a sua política educacional, contribuíram para aumentar a oposição à Escola Plural.

Além das greves e manifestações públicas que teciam pesadas críticas à Escola Plural, os professores no interior das escolas se dividiram em grupos. Estes grupos tinham posições diferentes, existiam aqueles que apoiavam o programa e procuraram inovar nas suas práticas educacionais. Um outro grupo, que não apoiava e, também, não se opunha, ficava em silêncio e participava de alguns eventos nas escolas. E, por fim, existia aquele grupo que se opunha fortemente ao programa. Este último disputava espaços nas escolas com os primeiros. Muitos professores que faziam parte deste último grupo continuaram a trabalhar como se não existisse a Escola Plural. Eles ignoraram as orientações e continuaram a trabalhar como sempre trabalharam. Em alguns casos, para cumprir a exigência legal, simplesmente deixaram de ensinar. Além disto, segundo os gestores das escolas analisadas, as licenças saúde aumentaram, assim como as faltas. Também, não participavam dos projetos desenvolvidos pelas escolas e trabalhavam para que a sua rotina não fosse alterada. Não foi possível identificar o número de professores que se opõem à Escola Plural e nem qual a proporção deles em relação àqueles que aderiram e assumiram o programa. Contudo, pelas dificuldades que vem cercando a sua implementação, podemos afirmar que o seu número é significativo.

Mas não foram apenas os conflitos que trouxeram dificuldades para a Escola Plural. Identificamos que outros problemas em relação à organização das escolas também estão colocando obstáculos grandes para a implementação do programa. Um destes problemas é aquele provocado pela

dependência de trajetória. Ou seja, percebemos que as escolas municipais têm uma forte tendência a continuar a se organizar e a trabalhar da forma que sempre fizeram. Este fato é explicado pela cultura escolar tradicional bastante enraizada entre os professores, pais e alunos das escolas municipais e, por isso, difícil de ser modificada de forma rápida. Consideramos também que a Escola Plural está convivendo com a Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais e a rede privada que são sistemas educacionais tradicionais. Neste caso, temos uma disputa entre sistemas educacionais com forte tendência a prevalecer os sistemas tradicionais.

Encontramos, também, um outro obstáculo para as mudanças organizacionais das escolas municipais para implementarem o programa. Neste caso, observamos que a Escola Plural propõe uma mudança radical em diversos pontos da vida das escolas municipais em um curto espaço de tempo. Os professores ao terem que implementar uma série de mudanças, tenderam a implementar apenas parte delas. Isto revela que as mudanças organizacionais são parceladas ou incrementais. E as mudanças propostas são globais. Ocorreu, então, um choque entre as propostas dos gestores municipais e a ação dos professores que são os implementadores da Escola Plural que tem trabalhado de forma contrária a sua implementação e contribuído para os baixos resultados em termos de mudanças organizacionais nas escolas municipais.

Por fim, compreendemos que existiu também um problema de ação coletiva como um problema a mais a dificultar a implementação da Escola Plural. Vimos que a PBH não criou nenhum mecanismo de incentivo diferenciado para aqueles professores que assumiram e passaram a desenvolver sua prática educacional, segundo as proposições do programa. Tanto aqueles professores que procuraram alterar a sua forma de trabalho, quanto aqueles que vêm se opondo ao programa continuaram a receber seus salários normalmente. Não houve por parte da SMED/PBH nenhuma premiação para as escolas e professores que vêm apoiando a Escola Plural. Esta forma de implementar da PBH atua como um desestímulo, pois os professores para trabalharem segundo as orientações do programa tiveram aumentadas as suas cargas de trabalho. E, como o tratamento pela PBH tem sido igual para todos os professores, o interesse em implementar a Escola Plural está perdendo forças.

Consideramos ser necessária a criação de uma rede de incentivos tanto para os professores, quanto para as escolas que alterarem sua organização e passarem a trabalhar segundo as proposições da Escola Plural. Esta rede seria um estímulo e um prêmio àqueles professores e escolas que buscando uma educação voltada para a inclusão social de seus alunos, têm sua carga de trabalho aumentada. Consequentemente estes trabalhariam para transformar as escolas em um espaço de vida para as crianças, adolescentes, jovens e adultos pobres.

As análises da implementação da Escola Plural nos revelaram o quanto é difícil o processo de produção de uma política educacional. Percebemos que houve um excesso de voluntarismo por parte

dos gestores públicos da Secretaria Municipal de Educação durante a implantação da Escola Plural. Ficou evidente a falta de uma visão mais científica do processo de implementação. Ao dar muita ênfase à necessidade de formação em serviço, aos cursos, oficinas e seminários voltados para o conteúdo do programa e aos estudos das novas concepções educacionais, os gestores acreditaram que seria possível vencer a resistência daqueles professores que faziam oposição. Houve um grande investimento em formação voltada, principalmente, para os docentes. Mas, como vimos, não foi suficiente para assegurar que a Escola Plural fosse implementada e conseguisse atingir os objetivos planejados. Acreditamos que a formação deveria ter sido acompanhada de incentivos diferenciados para aqueles que implementaram o programa e, além disso, deveriam haver outras formas de cobrança.

Durante as análises, percebemos o quanto é difícil dar conta de todas as variáveis que interferiram na implementação e nos resultados da Escola Plural. Fizemos um esforço em apreender todas aquelas que estão diretamente relacionadas com a política e aquelas sobre as quais os gestores têm governabilidade. Contudo, sabemos que existem outros elementos e fatores que envolvem tanto os implementadores, quanto os beneficiários que são difíceis de ser apreendidos. Acreditamos que os gestores públicos que desejam obter bons resultados na implementação das suas políticas precisam saber que estes fatores culturais, morais, religiosos e éticos também interferem nos seus resultados. É preciso construir diagnósticos mais realistas, identificando as fontes de apoio e as possíveis resistências. Percebemos que o diagnóstico da Escola Plural, apresentava uma novidade positiva. Ou seja, à medida que apontava os problemas da Rede Municipal de Ensino, mostrava as iniciativas tomadas pelos professores e pelas escolas para superá-los. Entretanto, o diagnóstico superdimensionou estas iniciativas.

Enfim, sugerimos que o diagnóstico deve apontar os possíveis aliados e opositores da política. E deve servir de parâmetro para que os gestores públicos construam coalizões de apoio e neutralizem a oposição e contribuam para aumentar a demanda pela política. Insistimos na necessidade de os gestores públicos tratarem a implementação de políticas como algo científico. E a questão organizacional das escolas com maior cuidado, pois, foram elas que contribuíram muito para as dificuldades da Escola Plural. Este cuidado certamente evitará o desgaste do governo com políticas fracassadas e o desperdício dos recursos públicos.

7- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. RBCS, vol. 14, nº 40, junho de 1999.

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma da administração pública brasileira. Mimeo. Unb 2005.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Dagnino, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo. Ed. Paz e Terra, 2002.

BERMAN, Paul. The study of macro and micro implementation of social policy. Mimeo. 1978

BONAL, Xavier. Sociologia de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas. Barcelona, Paidós. 1995

BOSCHI, Renato Raul. Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais do Brasil. In: MELO, Marcus André (Org). Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil. Recife, Editora Massangana, pp 255 – 284.

BRASLAVSKY, Cecília e COSSE, Gustavo. Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. Buenos Aires. PREAL, julho de 1996.

CALDEIRA, Cláudia. Construindo a Escola Plural: a apropriação da Escola Plural por docentes do 3º ciclo do ensino fundamental. Dissertação de Mestrado apresentada a Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2000.

CARNOY, Martin e CASTRO, Cláudio Moura e. Como anda a reforma na educação na América Latina? 1997 .

CARVALHO, José Muilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira 2002.

CORRALES, Javier. *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*. Buenos Aires. PREAL, julho de 1999.

CORRÊA, Maria Laetitia. Não-retenção e relações de poder: ponto focal da resistência ao projeto Escola Plural. In: DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas. *Singular ou Plural? Eis a Escola em questão!* GAME/FAE/UFMG. Belo Horizonte, 2000.

COSTA, Bruno Lazzaroti Diniz. *Política Instituições e Estratégias de Implementação: Elementos Para a Análise de Políticas e Projetos Sociais*. In: BRONZO, Carla; COSTA, Bruno. *Gestão Social, o que há de novo?* Belo Horizonte, 2004.

DAHL, Robert A.. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1989.

DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas (Coordenação Geral) e BATISTA, José Rodrigues (Coordenação do banco de dados). *Avaliação da implementação do projeto político-pedagógico Escola Plural*. GAME/FAE/UFMG. Belo Horizonte, 2000.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção da democracia no Brasil: limite e possibilidades*. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra. São Paulo 2002.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985 – 1995*. Rio de Janeiro. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

_____. *Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea*. São Paulo e perspectiva. Vol. 15/nº 4/ out-dez de 2001, pp. 13 – 22.

_____. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90*. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio (Orgs). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Editora UnB. ENAP, Brasília 1997.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, IPEA/IPAN, março de 1990.

FABRIS, Maria Teresa Rojas. Formas de comprender el problema de la equidad escolar: una mirada desde las racionalidades de los actores sociales. Revista Práxis nº 4, Chile, junho de 2004, pp. 6 – 18.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2ª ed, Rio de Janeiro, ed. FGV, 2001.

LIPSKY, Michael. Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. In: SUBIRATS, Joan, HUMET, Quim Brugué (Coord.). Lecturas de gestión pública. ISBN 84-340-0907-2. Universidad de la Rioja, Buenos Aires, Argentina, 1999.

FILGUEIRA, Fernando et alli. Los limites de la promesa educativa em América Latina. Una constatación global y cinco hipótesis antipáticas. (Versão preliminar) mimeo, 2005.

FOURQUIN, Jean-Claude. Sociologia das desigualdades de acesso à educação: principais orientações, principais resultados desde 1965. (completar)

GRINDLE, Merilee. La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y el progreso. In: MARTINIC, Sergio e PARDO, Marcela. Economía política de las reformas educativas em América Latina. PREAL, 2000.

HELD, David. Democracia, o Estado-Nação e o sistema global. Lua Nova, março de 1991, nº 23, pp. 145 - 194.

LIMA, Licínio C. A Escola como organização educativa. São Paulo, Ed. Cortez, 2001.

LOPEZ, Nestor. Desigualdades sociales y educativas en América Latina: algunas senales para repensar las políticas en la región. Seminário “Globalización, educación y pobreza en América Latina: para una nueva agenda política?” Barcelona, 27 e 28 de outubro de 2005.

MACHADO, Nilson José. Sobre a Idéia de Competência. In: PERRENOUD, Philippe e THURLER, Monica Gather (et. alli). As competencias para ensinar no século XXI: a formação dos professores e o

desafio da avaliação. Tradução Cláudia Schilling e Fátima Murad, p 137 – 155. Porto Alegre, Artmed, 2002.

MAINWARING, Scott P.. Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Tradução Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV.

MARTINIC, Sergio. Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina. Revista Ibero-Americana, nº 27, pp. 17 – 33, set - dez 2001.

MENY, Yves e THOENIG, Jean-Claude. Las políticas públicas. Barcelona, Ariel, 1992.

MOKATE, Karen. Eficácia, eficiência, equidad y sostenibilidad: o que queremos decir? INDES, junho de 2000.

MOLINA, Carlos Gerardo. Las Reformas educativas em América Latina: hacia para una mayor equidad? INDES, novembro de 2000.

NETO, Octávio Amorim e SANTOS, Fabiano. A Produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a Nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A democracia e os Três Poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, pp 91 – 140, 2002.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Nações Unidas. Comisión económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1998.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras: teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A democracia e os Três Poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, pp 141 – 194, 2002.

PERROW, Charles B. Análise organizacional: um enfoque sociológico. Cap. 1. São Paulo. Ed Atlas, 1976.

PUTNAN, Robert. Comunidade e Democracia. Rio de Janeiro. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, Fabio Wanderley. Governabilidade, Instituições e Partidos. In: Mercado e Utopia: teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2000, pp 351 – 377.

RIVERO, Jose. Reforma y desigualdad educativa en América. Revista Ibero Americana de Educação, nº 23, maio – agosto de 2000.

ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. RBCS nº 33 ano 12, fevereiro de 1997.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Mimeo. 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e justiça. Rio de Janeiro: campus. 1979.

_____. A trágica condição da política social. In. SANTOS, Abranches, COIMBRA. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989, p 33 – 64.

_____. Razões da desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SARTORI, Giovanni. Teoria da democracia revisitada. Vol 1 – O debate contemporâneo. São Paulo. Ed. Ática, 1997.

SEBASTIÁN, Luis de. Analisis de los involucrados. Banco Interamericano de Desarrollo, Novembro de 1999.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno UNICAMP, nº 48, 2000.

SILVA, Pedro Luiz Barros. Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários. NEPP, Campinas, julho de 1999.

SMED/PBH. Escola Plural: proposta político-pedagógica. Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. 2ª ed. da 1ª versão. Outubro de 1994.

SMED/PBH. Construindo uma referência curricular para a Escola Plural: uma reflexão preliminar. Belo Horizonte 1996.

SMED/PBH. 3º Ciclo de formação: repensando nossa prática. Belo Horizonte, 1996.

SMED/PBH. Uma proposta curricular para o 1º e 2º Ciclos de Formação. Belo Horizonte, 1995/1996.

SMED/PBH. Relatório da política de educação 1993 – 1996. Belo Horizonte, 1996.

SMED/PBH. Relatório da política de educação 1997 – 1998. Belo Horizonte, 1999.

SMED/PBH. Avaliação dos Processos Formadores dos Educandos. Belo Horizonte, 1996.

SMED/PBH. 3º Ciclo Um Olhar sobre a Adolescência como Tempo de Formação. Belo Horizonte, 1996.

SMED/PBH. O Passo da Escola no Compasso da Vida: a construção de um novo tempo e espaço para jovens e adultos. Belo Horizonte, 1996.

SMED/PBH. Panorama da Educação Municipal. Belo Horizonte, 2006.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 – 1964). São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

STARK, David e BRUSZT, Lazlo. Enabling Constraint: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, 13, 36: 13 – 39, 1998.

TEDESCO, Juan Carlos. O novo pacto educativo. Educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna. São Paulo. Ed. Ática, 2002.

VELARDE, Juan Carlos Cortazar. Implementación y estratégia. In: *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington, EUA. BID, 2007, pp 1 – 118.

VEIGA, Laura da e BARBOSA, Maria Lúcia de Oliveira. Os impactos e os limites das políticas educacionais. Belo Horizonte. Teoria e Sociedade, UFMG, nº 2 – dez. 1997 pp. 9 – 38.

VIELTZ, Pierre. Tempo de economia, tempos da cidade: as dinâmicas. In: ACELRAD, Henri (Org). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro, DP&A editora, pp. 139-154.